

STEPHAN · DEGER



Polizeigesetz für Baden-Württemberg

Kommentar

7. Auflage

 BOORBERG

Polizeigesetz für Baden-Württemberg

Kommentar

erläutert von

Professor Ulrich Stephan

Ministerialdirigent a. D., Justizministerium Baden-Württemberg,
vormals Hochschule für Polizei Villingen-Schwenningen

und

Professor Dr. Johannes Deger

Hochschule für Polizei Baden-Württemberg

begründet von

Hermann Reiff, Ministerialdirektor a.D.,

weitergeführt von

Günter Wöhrle, Präsident a.D.

und

Dr. Heinz Wolf

Abteilungsdirektor a.D., Regierungspräsidium Freiburg

Siebte, vollständig überarbeitete Auflage, 2014

 BOORBERG

Es haben bearbeitet:

Prof. Ulrich Stephan: Einführung, §§ 9a, 19–26, 36–48a, 59–81

Prof. Dr. Johannes Deger: §§ 1–9, 10–18, 27–35, 49–58, 82–86

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek | Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über www.dnb.de abrufbar.

7. Auflage, 2014

ISBN 978-3-415-05247-5

E-ISBN 978-3-415-05300-7

© 1956 Richard Boorberg Verlag

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlages. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Titelfoto: © RBV / Martina Berg – Fotolia

Satz: Thomas Schäfer, www.schaefer-buchsatz.de | Druck und Bindung:

fgb freiburger graphische betriebe GmbH & Co.KG, Bebelstraße 11,
79108 Freiburg

Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG | Scharrstraße 2 | 70563 Stuttgart
Stuttgart | München | Hannover | Berlin | Weimar | Dresden

www.boorberg.de

Vorwort zur Siebten Auflage

Seit dem Erscheinen der letzten Auflage hat der Gesetzgeber das Polizeigesetz in drei Schwerpunkten umgestaltet. Das machte es erforderlich, den Kommentar zu überarbeiten und neu aufzulegen. Die Schwerpunkte erstrecken sich auf die Anpassung des Polizeigesetzes an die Vorschriften des Europarechts, auf die Anpassung der Vorschrift über die Telekommunikationsüberwachung an die aktuelle Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und auf die Anpassung der organisationsrechtlichen Vorschriften an die Reform der Polizeistruktur. Die beiden zuerst genannten Schwerpunkte wurden dem baden-württembergischen Gesetzgeber zwingend vorgegeben. In diesem Bereich musste er also tätig werden. Der zuletzt genannte ist gleichsam hausgemacht: Die Reform der Polizeistruktur beruht auf einer politischen Entscheidung der 2011 neugewählten Koalitionsregierung. Die Auswirkungen dieser Reform auf das Polizeigesetz sind gewiss weniger gravierend als diejenigen auf die Praxis der Polizeidienststellen. Diese werden noch einige Zeit damit beschäftigt sein, die Reform umzusetzen.

Der Vollständigkeit halber sei noch erwähnt, dass der Gesetzgeber die gerichtliche Entscheidung bei der Anordnung des Gewahrsams neu geregelt hat.

Die zusätzlich ins Gesetz aufgenommenen Regelungen der §§ 43 a – 43 c zeugen deutlich den immer weiter zunehmenden Einfluss des Europarechts auf das Polizeirecht in Baden-Württemberg. Die Vorschriften regeln die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit innerhalb der Europäischen Union insbesondere auf dem Gebiet der Verarbeitung personenbezogener Daten. Sie sind schon von der Regelungsmaterie her gesehen sehr filigran und kompliziert. Die Schwierigkeit bei der Umsetzung in innerstaatliches Recht wird noch durch die gespaltene Zuständigkeit zwischen Bund und Bundesländern im Polizeirecht erschwert. Mit den §§ 43 a und 43 b hat der Gesetzgeber die europarechtlichen Vorgaben in eigenständiges Landesrecht transformiert. Das erleichtert die Rechtsanwendung. Den Rahmenbeschluss Prüm als europarechtliche Vorgabe hingegen transformiert er in Landesrecht einfach dadurch, dass § 43 c pauschal auf diesen verweist. Für den Rechtsanwender eigentlich ein unbefriedigender Zustand. Insoweit bietet der vorliegende Kommentar für dieses Problem freilich auch nur eine begrenzte Lösung. Nach reiflicher Überlegung haben sich Verlag und Autoren nämlich zu dem Schritt entschieden, auf den Abdruck und die Kommentierung des Ratsbeschlusses zu verzichten. Die vertiefte Darstellung dieses Beschlusses mit seinen 37 zum Teil sehr umfangreichen Artikeln hätte den Rahmen die-

ses Kommentars gesprengt. Er beschränkt sich darauf, den Inhalt des Beschlusses kursorisch zu beschreiben.

Den Umstand, dass das Polizeigesetz von Novellierung zu Novellierung immer umfangreicher und komplizierter wird, nimmt man inzwischen (fast resignierend) nur noch zur Kenntnis.

Der Kommentar wurde mit dem Rechtsstand am 31. März 2014 abgeschlossen.

Rheine/Freiburg i. Br.
im April 2014

Ulrich Stephan

Johannes Deger

Inhalt

Schrifttum	11
Abkürzungen	17
Einführung	29
Kommentar	52
1. TEIL DAS RECHT DER POLIZEI	52
1. Abschnitt Aufgaben der Polizei	52
§ 1 Allgemeines	52
§ 2 Tätigwerden für andere Stellen	89
2. Abschnitt Maßnahmen der Polizei	97
1. Unterabschnitt Allgemeines	97
§ 3 Polizeiliche Maßnahmen	97
§ 4 Einschränkung von Grundrechten	109
§ 5 Art der Maßnahmen	143
§ 6 Maßnahmen gegenüber dem Verursacher	149
§ 7 Maßnahmen gegenüber dem Eigentümer oder dem Inhaber der tatsächlichen Gewalt	158
§ 8 Unmittelbare Ausführung einer Maßnahme	170
§ 9 Maßnahmen gegenüber unbeteiligten Personen	188
§ 9a Schutz zeugnisverweigerungsberechtigter Berufs- geheimnisträger	197
2. Unterabschnitt Polizeiverordnungen	203
§ 10 Ermächtigung zum Erlass von Polizeiverordnungen	203
§ 11 Inhalt	212
§ 12 Formerfordernisse	214
§ 13 Zuständigkeit	218
§ 14 Eintritt der zur Fachaufsicht zuständigen Behörde	221
§ 15 Zustimmungsvorbehalte	222
§ 16 Prüfung durch die zur Fachaufsicht zuständige Behörde	225
§ 17 Außerkrafttreten	228
§ 18 Ordnungswidrigkeiten	230
3. Unterabschnitt Datenerhebung	234
§ 19 Allgemeine Regeln der Datenerhebung	234
§ 20 Befragung und Datenerhebung	239
§ 21 Offener Einsatz technischer Mittel zur Bild- und Ton- aufzeichnung	251

§ 22	Besondere Mittel der Datenerhebung	260
§ 22a	Einsatz automatischer Kennzeichenlesesysteme	274
§ 23	Besondere Bestimmungen über den Einsatz technischer Mittel zur Datenerhebung in oder aus Wohnungen	281
§ 23a	Besondere Bestimmungen über polizeiliche Maßnahmen mit Bezug zur Telekommunikation	297
§ 24	Besondere Bestimmungen über den Einsatz Verdeckter Ermittler	312
§ 25	Ausschreibung von Personen und Kraftfahrzeugen	316
4.	Unterabschnitt Einzelmaßnahmen	322
§ 26	Personenfeststellung	322
§ 27	Vorladung	334
§ 27a	Platzverweis, Aufenthaltsverbot, Wohnungsverweis, Rückkehrverbot, Annäherungsverbot	339
§ 28	Gewahrsam	348
§ 29	Durchsuchung von Personen	365
§ 30	Durchsuchung von Sachen	370
§ 31	Betreten und Durchsuchung von Wohnungen	374
§ 32	Sicherstellung	385
§ 33	Beschlagnahme	390
§ 34	Einziehung	402
§ 35	Vernehmung	406
§ 36	Erkennungsdienstliche Maßnahmen	409
5.	Unterabschnitt Weitere Verarbeitung der erhobenen personen- bezogenen Daten in Dateien und Akten	415
§ 37	Allgemeine Regeln der Speicherung, Veränderung und Nutzung von Daten	415
§ 38	Besondere Regelung für die Speicherung, Veränderung und Nutzung von Daten durch den Polizeivollzugsdienst	429
§ 39	Datenabgleich	441
§ 40	Besondere Formen des Datenabgleichs	443
§ 41	Allgemeine Regeln der Datenübermittlung	448
§ 42	Datenübermittlung innerhalb der Polizei sowie an andere öffentliche Stellen	455
§ 43	Datenübermittlung an ausländische öffentliche Stellen sowie an über- und zwischenstaatliche Stellen	466
§ 43a	Übermittlung personenbezogener Daten an Mitgliedstaaten der Europäischen Union aufgrund des Rahmenbeschlusses 2006/960/JI	470

§ 43b	Verarbeitung von Daten, die im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union übermittelt worden sind	477
§ 43c	Übermittlung und Verarbeitung personenbezogener Daten an Mitgliedstaaten der Europäischen Union aufgrund des Ratsbeschlusses 2008/615/JI	485
§ 44	Datenübermittlung an Personen oder Stellen außerhalb des öffentlichen Bereichs	490
§ 45	Auskunft	494
§ 46	Löschung, Sperrung und Berichtigung von Daten	500
§ 47	(aufgehoben)	504
§ 48	Sonstige Regelungen für die Verarbeitung personenbezogener Daten	504
§ 48a	Projektbezogene gemeinsame Dateien mit dem Landesamt für Verfassungsschutz	505
6.	Unterabschnitt Polizeizwang	511
§ 49	Allgemeines	511
§ 50	Begriff und Mittel des unmittelbaren Zwangs	515
§ 51	Zuständigkeit für die Anwendung unmittelbaren Zwangs	518
§ 52	Voraussetzungen und Durchführung des unmittelbaren Zwangs	520
§ 53	Voraussetzungen des Schusswaffengebrauchs	527
§ 54	Schusswaffengebrauch gegenüber Personen	530
3. Abschnitt	Entschädigung	542
§ 55	Voraussetzungen	542
§ 56	Entschädigungspflichtiger	551
§ 57	Ersatz	553
§ 58	Rechtsweg	555
2. TEIL	DIE ORGANISATION DER POLIZEI	557
1. Abschnitt	Gliederung und Aufgabenverteilung	557
§ 59	Allgemeines	557
§ 60	Zuständigkeitsabgrenzung	568
2. Abschnitt	Die Polizeibehörden	577
1.	Unterabschnitt Aufbau	577
§ 61	Arten der Polizeibehörden	577
§ 62	Allgemeine Polizeibehörden	584
§ 63	Dienstaufsicht	589
§ 64	Fachaufsicht	592
§ 65	Weisungsrecht und Unterrichtungspflicht	594

2. Unterabschnitt Zuständigkeit	597
§ 66 Allgemeine sachliche Zuständigkeit	597
§ 67 Besondere sachliche Zuständigkeit	601
§ 68 Örtliche Zuständigkeit	603
§ 69 Regelung der örtlichen Zuständigkeit für überörtliche polizeiliche Aufgaben	606
3. Abschnitt Der Polizeivollzugsdienst	607
1. Unterabschnitt Aufbau	607
§ 70 Polizeidienststellen und Einrichtungen für den Polizei- vollzugsdienst	607
§ 71 Aufgaben und Gliederung	614
§ 72 Dienstaufsicht	615
§ 73 Fachaufsicht	616
§ 74 Weisungsrecht und Unterrichtungspflicht	620
2. Unterabschnitt Zuständigkeit	624
§ 75 Örtliche Zuständigkeit	624
§ 76 Dienstbezirke	627
§ 77 Aufgabenwahrnehmung durch das Innenministerium	629
§ 78 Amtshandlungen von Polizeibeamten anderer Länder und des Bundes sowie von Vollzugsbeamten anderer Staaten im Zuständigkeitsbereich des Landes	633
§ 79 Amtshandlungen von Polizeibeamten des Landes außerhalb des Zuständigkeitsbereichs des Landes	641
4. Abschnitt Besondere Vollzugsbedienstete	643
§ 80 Gemeindliche Vollzugsbedienstete	643
§ 81 Ermittlungspersonen der Staatsanwaltschaft	651
3. TEIL DIE KOSTEN DER POLIZEI	653
§ 82 Kosten für die allgemeinen Polizeibehörden und den Polizeivollzugsdienst	653
§ 83 Einnahmen	661
§ 83a Zurückhaltungsbefugnis	662
4. TEIL SCHLUSSBESTIMMUNGEN	665
§ 84 Durchführungsvorschriften	665
§ 84a Ordnungswidrigkeiten	667
§ 85 Übergangsvorschriften (aufgehoben)	668
§ 86 Inkrafttreten	668
Anhang	
Verordnung des Innenministeriums zur Durchführung des Polizei- gesetzes	671
Sachregister	693

Schrifttum

Weitere Hinweise zum Schrifttum sind jeweils den einzelnen Erläuterungen der Paragraphen vorangestellt.

<i>Alberts/Merten</i>	Gesetz über die Datenverarbeitung der Polizei, 3. Aufl., 2002
<i>Anlehner</i>	Polizeiliche Gefahren- und Informationsvorsorge, Diss. Speyer, 1996
<i>Baumann</i>	Der Störer im Umweltbereich, Diss. Marburg, 1991
<i>Belz</i>	Meldegesetz für Baden-Württemberg, 4. Aufl., 2007
<i>Belz/Elzermann</i>	Polizeigesetz des Freistaates Sachsen, 4. Aufl., 2009
<i>Bergmann</i>	Die Polizeifestigkeit des Versammlungsgeschehens, Diss. Kiel, 1993
<i>Belz/Mußmann</i>	Polizeigesetz für Baden-Württemberg, Boorberg Taschenkommentar, 7. Aufl., 2009
<i>Bergmann/Möhrle/Herb</i>	Datenschutzrecht, Kommentar, Loseblatt, Stand 2006
<i>Berner/Köhler/Käß</i>	Polizeiaufgabengesetz, 20. Aufl., 2010
<i>Bettermann</i>	Grenzen der Grundrechte, 2. Aufl., 1976
<i>Biemann</i>	„Streifenfahrten“ im Internet, Diss. Konstanz, 2012
<i>Bienwald/Sonnenfeld/ Hoffmann</i>	Betreuungsrecht, 5. Aufl., 2011
<i>Binder</i>	Die polizeiliche Zustandshaftung als Gefährdungshaftungstatbestand, Diss. Konstanz, 1991
<i>Blümel/Drewes/ Malmberg, u. a.</i>	Bundespolizeigesetz, Kommentar, 3. Aufl., 2006
<i>Böse</i>	Der Grundsatz der Verfügbarkeit von Informationen in der strafrechtlichen Zusammenarbeit der Europäischen Union, 1. Aufl. 2007
<i>Brandt</i>	Altlastenrecht: Ein Handbuch, 1993
<i>Brandt/Schlabach</i>	Polizeirecht, Recht der Gefahrenabwehr in Baden-Württemberg, 1987
<i>Braun</i>	Kommentar zur Verfassung des Landes Baden-Württemberg, 1984 Band 2, Engelken, 1997
<i>Breitbach</i>	Die Bannmeile als Ort von Versammlungen, Diss. Gießen, 1995
<i>Buchholz</i>	Sammel- und Nachschlagewerk der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts
<i>Buess</i>	Private Sicherheitsdienste, 1997
<i>Bulling/Finkenbeiner/ Eckardt/Kibele</i>	Wassergesetz für Baden-Württemberg, Loseblatt, Stand 2012
<i>Czaja</i>	Eigensicherungspflichten von Verkehrsflughäfen, 1995

- Determann* Neue, gefahrverdächtige Technologien als Rechtsproblem. Beispiel: Mobilfunk-Sendeanlagen, Diss. Berlin, 1996
- Dietel/Gintzel/Kniesel* Demonstrations- und Versammlungsfreiheit, 16. Aufl., 2010
- Dill* Amtsermittlung und Gefahrenforschungseingriffe, Diss. Mannheim, 1996
- Dreier* (Hrsg.) Grundgesetz-Kommentar, Bd. I, 3. Aufl. 2013
- Drewes/Malmberg/Walter* Bundespolizeigesetz, Kommentar, 4. Aufl. 2010
- Drewes/Wacke/Vogel/Martens* Gefahrenabwehr, 9. Aufl., 1986 (D/W/V/M)
- Ebert/Seel* Thüringer Gesetz über die Aufgaben und Befugnisse der Polizei (PAG), 6. Aufl. 2012
- Ehmann* Obdachlosigkeit, Ein Leitfaden für Kommunen, 2. Aufl. 2006
- Engelken* Kommentar zur Verfassung des Landes Baden-Württemberg, Band 2 (Ergänzungsband), 1997
- Engelhardt/App* Verwaltungs- und Vollstreckungsgesetz, Verwaltungszustellungsgesetz, 8. Auflage, München 2008
- Epping* Grundrechte, 5. Aufl. 2012
- Fabry* Private Unternehmen als Umweltstörer – zur Polizeipflichtigkeit von Kapital- und Personengesellschaften, 1993
- Fechner* Grenzen polizeilicher Notwehr., Diss. Hamburg, 1991
- Fischer* Strafgesetzbuch, 61. Aufl., 2014
- Fischer* Unterlassene Hilfeleistung und Polizeipflichtigkeit, Diss. Tübingen, 1988
- Fischer/Hitz/Laskowski* Bundesgrenzschutzgesetz, Boorberg Taschenkommentar, 2. Aufl., 1996, Ergänzungsblatt Stand: Juli 1999
- Fliegauf/Maurer* Verwaltungsvollstreckungsgesetz, 2. Aufl., 1983
- Franßen* (Hrsg.) Bürger – Richter – Staat, Festschrift für Sandler, 1991
- Frowein/Peukert* Europäische Menschenrechtskonvention, Kommentar, 3. Aufl., 2009
- Fuchs* Die Standardmaßnahme Gewahrsam im Polizeigesetz Baden-Württemberg (§ 28 PolG), Diss. Heidelberg, 1996
- Göhler* Gesetz über Ordnungswidrigkeiten, 16. Aufl., 2012
- Götz* Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, 15. Aufl., 2013
- Gusy* Polizeirecht, 8. Aufl., 2011
- Habermehl* Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, 2. Aufl., 1993
- Halwas* Das Vorgehen gegen Versammlungen unter Heranziehung des allgemeinen Polizei- und Ordnungsrechts, Diss. Göttingen, 1995
- Heesen/Hönle/Peilert* Bundespolizeigesetz, 5. Aufl., 2012

- Hesse* Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Aufl., 1999
- Honnacker/Beinhofer* Polizeiaufgabengesetz-PAG, Boorberg Taschenkommentar, 18. Aufl., 2004
- Huttner* Fundrecht in der kommunalen Praxis, 2012
- ders.* Die Unterbringung Obdachloser, 4. Aufl. 2007
- ders.* Handbuch für die Ortspolizeibehörden in Baden-Württemberg, 4. Aufl., 2013
- Jarass/Pieroth* Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 12. Aufl. 2012
- Kang* Der Friedlichkeitsvorbehalt der Versammlungsfreiheit, Diss. Bonn, 1993
- Klausener/Kerstiens/Kempner* Das Polizeiverwaltungsgesetz vom 1. Juni 1931, 1932
- Knemeyer* Polizei- und Ordnungsrecht, 11. Aufl., 2007
- Kniesel/Tegtmeyer/Vahle* Handbuch des Datenschutzes für Sicherheitsbehörden, 1986
- Kniesel/Vahle* Polizeiliche Informationsverarbeitung und Datenschutz im künftigen Polizeirecht, Hrsg. Clages, 1990
- Kopp/Schenke* Verwaltungsgerichtsordnung, 19. Aufl., 2013
- Kopp/Ramsauer* Verwaltungsverfahrensgesetz, 14. Aufl., 2013
- König/Trurnit* Eingriffsrecht, 3. Aufl., 2014
- Kowalzik* Der Schutz von privaten und individuellen Rechten im allgemeinen Polizeirecht, Diss. Bochum, 1987
- Kränz* Zustandsverantwortlichkeit im Recht der Gefahrenabwehr, Diss. Hamburg, 1990
- Kramer* Grundbegriffe des Strafverfahrensrechts, 7. Aufl. 2009
- Krüger* Grundrechte – Verfassungsrecht für die Polizei, 2. Aufl., 1993
- ders.* Versamlungsrecht, 1994
- Kugelman* Polizei- und Ordnungsrecht, 2. Aufl., 2011
- Lindner* Die verfassungsrechtliche Dimension der allgemeinen polizeirechtlichen Adressatenpflichten, Diss. München, 1996
- Lisken/Denninger* Handbuch des Polizeirechts, 5. Aufl., 2012
- Löffler* Presserecht, 5. Aufl. 2006
- Löffler/Ricker* Handbuch des Presserechts, 6. Aufl. 2012
- Löwe/Rosenberg* Strafprozessordnung und Gerichtsverfassungsgesetz, 26. Aufl., 2011
- Löwisch (Hrsg.)* Arbeitskampf- und Schlichtungsrecht, 1997
- Manschütt* Altlasten. Recht und Technologie der Umweltsanierung, 1990
- Martensen* Erlaubnis zur Störung? – Die Verantwortung des Inhabers einer verwaltungsrechtlichen Genehmigung für ordnungswidrige Folgen etc., 1994

- Maunz/Dürig*
Mederth/Süßmuth Grundgesetz, Kommentar, Loseblatt, Stand 2013
Melderecht des Bundes und der Länder, Kommentar,
Loseblatt, 2012
- Meixner* Hessisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und
Ordnung, Boorberg Taschenkommentar, 8. Aufl., 1998
- Merten* Datenschutz und Datenverarbeitungsprobleme bei den
Sicherheitsbehörden, 1985
- Meyer/Köhler/
Dürig-Friedl* Demonstrations- und Versammlungsrecht, 4. Aufl.,
2001
- Meyer-Goßner* Strafprozessordnung, 56. Aufl., 2013
- Meyer-Ladewig* EMRK Europäische Menschenrechtskonvention,
3. Aufl. 2011
- Möller-Bierth* Polizeiliche Inanspruchnahme im Grenzbereich zwi-
schen Störerhaftung und polizeilichem Notstand, Diss.
Köln, 1997
- von Münch/Kunig* Grundgesetz-Kommentar, 6. Aufl., 2012
- Müllensiefen* Gefahrenabwehr und Gefahrerforschung durch den
Grundeigentümer, Diss. Münster, 1997
- Mußmann* Allgemeines Polizeirecht in Baden-Württemberg,
4. Aufl., 1994
- ohne Verfasser* Kommentar zur Strafprozeßordnung, in der Reihe
Alternativkommentare, 1988
- Ossenbühl/Cornils* Staatshaftungsrecht, 6. Aufl., 2013
- Ott/Wächtler/Heinhold* Gesetz über Versammlungen und Aufzüge, 7. Aufl.,
2010
- Palandt* Bürgerliches Gesetzbuch, Kommentar, 73. Aufl., 2014
- Petersen-Thrö/
Robrecht/Elzermann* Polizeirecht für Sachsen, 4. Aufl. 2013
- Pieroth/Schlink/Kniesel* Polizei- und Ordnungsrecht, 7. Aufl. 2012
- Rasch* Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, 2. Aufl.,
1982
- Reiff* Polizeigesetz für Baden-Württemberg, 1. Aufl., 1956
- Reiff/Wöhrle* Kommentar zum Polizeigesetz für Baden-Württemberg,
2. Aufl., 1971
- Reiff/Wöhrle/Wolf* Polizeigesetz für Baden-Württemberg, 3. Aufl., 1984
- Rieger* Die Abgrenzung doppelunktionaler Maßnahmen der
Polizei, 1994, zugl. Diss. Freiburg, 1993
- Roewer* Nachrichtendienstrecht der Bundesrepublik Deutsch-
land, 1987
- Rothfuss* Verwaltungsvollstreckung in Baden-Württemberg,
1994
- Ruder/Schmitt* Polizeirecht Baden-Württemberg, 7. Aufl. 2011
- Sachs (Hrsg.)* Grundgesetz Kommentar, 6. Aufl. 2011
- Sanden/Schoeneck* Bundesbodenschutzgesetz, 1998
- Schaffland/Wiltfang* Bundesdatenschutzgesetz Kommentar, Stand 2013

- Schenke* Polizei- und Ordnungsrecht, 8. Aufl. 2013
- Schieferdecker* Die Entfernung von Kraftfahrzeugen als Maßnahmen staatlicher Gefahrenabwehr, Diss. Mannheim, 1997
- Schmidt-Bleibtreu/
Hofmann/Hopfauf
Schmidbauer/Steiner
Schreiber (Hrsg.)* Kommentar zum Grundgesetz, 12. Aufl., 2011
- Schultes* Bayerisches Polizeiaufgabengesetz, 3. Aufl. 2011
Festschrift für Samper, Polizeilicher Eingriff und Grundrechte, 1982
- Schulz/Händel
Selmer* Die Polizeipflicht von Hoheitsträgern, Diss. Tübingen, 1983
Strafprozeßordnung, Stand 2008
Privates Umwelthaftungsrecht und öffentliches Gefahrenabwehrrecht, 1991
- Simitis (Hrsg.)* Kommentar zum Bundesdatenschutzgesetz, 8. Aufl., 2014
- Stephan
Strohs* Allgemeines Polizeirecht in Baden-Württemberg, 1988
Abwehr alkoholbedingter Gefahren, Diss. Tübingen, 2013
- Sundermann* Schußwaffengebrauch im Polizeirecht, Diss. Heidelberg, 1985
- Tegtmeyer/Vahle* Polizeigesetz Nordrhein-Westfalen, Boorberg Taschenkommentar, 11. Aufl., 2014
- Teufel* Die südwestdeutsche Polizei im Obrigkeits- und Volksstaat, 1999
- Thewes* Rettungs- oder Todesschuß? Pro und Contra zum polizeilichen Schußwaffeneinsatz mit der Absicht oder dem Risiko der Tötung, Diss. Saarbrücken, 1988
- Treffler
Ule/Rasch* Staatshaftung im Polizeirecht, Diss. Bonn, 1993
Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, 2. Aufl., 1982
- Vogelgesang* Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung?, 1987
- Wagner* Kommentar zum Polizeigesetz von Nordrhein-Westfalen und zum Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes des Bundes und der Länder aus der Reihe Alternativkommentare, 1987
- Walker
Widder* Abstrakte und konkrete Gefahr, Diss. Tübingen, 1994
Die Polizeipflicht des Zweckveranlassers, Diss. Mannheim, 1997
- Witthohn* Gewohnheitsrecht als Eingriffsermächtigung, Diss. Marburg, 1997
- Wolf
Wolf/Stephan* Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., 1993
Polizeigesetz für Baden-Württemberg, 4. Aufl. 1995, 5. Aufl. 1999
- Wolf/Stephan/Deger
Wolff/Bachof/Stober* Polizeigesetz für Baden-Württemberg, 6. Aufl. 2009
Verwaltungsrecht Band 3, 5. Aufl. 2004

Schrifttum

- Württemberg/Heckmann* Polizeirecht in Baden-Württemberg, 6. Aufl., 2005
- Würz* Polizeiaufgaben und Datenschutz in Baden-Württemberg, 1993
- Zeitler* Versammlungsrecht, 1994
- Zeitler/Trurnit* Polizeirecht für Baden-Württemberg, 2. Aufl., 2011

Abkürzungen

A

a. A.	anderer Ansicht
a. F.	alte Fassung
aaO, a. a. O.	am angegebenen Ort
AbfG	Gesetz über die Beseitigung von Abfällen (Abfallbeseitigungsgesetz), 1986
ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
a. E.	am Ende
AE PolG	Alternativentwurf einheitlicher Polizeigesetze des Bundes und der Länder, vorgelegt vom Arbeitskreis Polizeirecht, Denninger u. a., 1979
afP	Zeitschrift für Medien- und Kommunikationsrecht
AG	Amtsgericht, Ausführungsgesetz
AGBGB	Ausführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuch
AGLMBG	Gesetz zur Ausführung des Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetzes
AgrarR	Agrarrecht (Zeitschrift)
AGTierSG	Gesetz zur Ausführung des Tierseuchengesetzes
AGVwGO	Ausführungsgesetz zur Verwaltungsgerichtsordnung
AK/StPO	Kommentar zur Strafprozeßordnung in der Reihe Alternativkommentare, 1988
Alt.	Alternative
Anl.	Anlage
Anm.	Anmerkung
AProPolhD	Verordnung über die Ausbildung und Prüfung für den Aufstieg in den höheren Polizeivollzugsdienst
AO	Abgabenordnung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts (Zeitschrift)
Art.	Artikel
ASOG Berlin	Allgemeines Sicherheits- und Ordnungsgesetz Berlin
AsylVfG	Asylverfahrensgesetz
AtG	Atomgesetz
AufenthG	Aufenthaltsgesetz
Aufl.	Auflage
AuslG	Ausländergesetz
AVO/LBO	Ausführungsverordnung zur Landesbauordnung
AWG	Außenwirtschaftsgesetz
Az.	Aktenzeichen

B

bad.	badisch
Bad.PolStGB	Badisches Polizeistrafgesetzbuch
BadVerwZ	Zeitschrift für Badische Verwaltung und Verwaltungs- rechtspflege
BadVGH	Badischer Verwaltungsgerichtshof

Abkürzungen

BAnz.	Bundesanzeiger
BauGB	Baugesetzbuch
BauR	Baurecht, Zeitschrift für das gesamte öffentliche und zivile Baurecht (seit 1970)
Bay, bay	Bayerisch, bayerisch
BayDSG	Bayerisches Datenschutzgesetz
BayObLG	Bayerisches Oberstes Landesgericht
BayPAG	Bayerisches Polizeiaufgabengesetz
BayPOG	Bayerisches Polizeiorganisationsgesetz
BayVBl	Bayerische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
BayVerfGH	Bayerischer Verfassungsgerichtshof
BayVGH	Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
BBergG	Bundesberggesetz
BBodSchG	Bundesbodenschutzgesetz
Bd.	Band
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
BeamtZuVO	Beamtenrechtszuständigkeitsverordnung
Begr. z. RegE	Begründung zum Regierungsentwurf
Bek.	Bekanntmachung
ber.	berichtigt
Beschl.	Beschluss
BestattungsgG	Bestattungsgesetz
BezVG	Bezirksverwaltungsgesetz
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGHSt	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Strafsachen
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen
BGS	Bundesgrenzschutz
BGSG	Gesetz über den Bundesgrenzschutz
BImSchG	Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (Bundes-Immissionsschutzgesetz)
BinSchAufG	Gesetz über die Aufgaben des Bundes auf dem Gebiet der Binnenschifffahrt
BJagdG	Bundesjagdgesetz
BKA	Bundeskriminalamt
BKAG	Bundeskriminalamtgesetz
Bl.	Blatt
BMI	Bundesministerium des Innern
BMJ	Bundesministerium der Justiz
BNDG	Gesetz über den Bundesnachrichtendienst
BOKraft	Verordnung über den Betrieb von Kraftfahrtunternehmen im Personenverkehr
BPolBG	Bundespolizeibeamtenengesetz
BPolG	Bundespolizeigesetz
BRS	Baurechtssammlung
BSeuchG	Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung übertragbarer Krankheiten beim Menschen (Bundes-Seuchengesetz)

BSG	Bundessozialgericht
BSHG	Bundessozialhilfegesetz
BT-Drucks.	Bundestagsdrucksache
BtG	Betreuungsgesetz
BtMG	Gesetz über den Verkehr mit Betäubungsmitteln (Betäubungsmittelgesetz)
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	Gesetz über das Bundesverfassungsgericht
BVerfSchG	Bundesverfassungsschutzgesetz
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BW, bw	Baden-Württemberg, baden-württembergisch
BWGZ	Baden-Württembergische Gemeindezeitung, „Die Gemeinde“ (Zeitschrift)
BWVBl	Baden-Württembergisches Verwaltungsblatt (Zeitschrift)
BWVPr., BWVP	Baden-Württembergische Verwaltungspraxis (Zeitschrift)
C	
CR	Computer und Recht (bis 1988: CuR) (Zeitschrift)
D	
DAR	Deutsches Autorecht (Zeitschrift)
DErl.	Durchführungserlass
ders.	derselbe
Die Gemeinde	s. BWGZ
Die Justiz	Amtsblatt des Justizministeriums Baden-Württemberg
Die Polizei	Die Polizei (Zeitschrift)
Diss.	Dissertation
DNA	Desoxyribonukleinsäure
DO	Dienstordnung für die Landesbehörden in Baden- Württemberg
DÖD	Der Öffentliche Dienst (Zeitschrift)
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
DPolBl.	Deutsches Polizeiblatt (Zeitschrift)
D/W/V/M	Drews/Wacke/Vogel/Martens (Schrifttum)
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt (Zeitschrift)
DuD	Datenschutz und Datensicherheit (Zeitschrift)
DVP	Deutsche Verwaltungspraxis (Zeitschrift)
DVO PolG	Durchführungsverordnung zum Polizeigesetz
DVO WaffG	Durchführungsverordnung zum Waffengesetz
DVR	Datenverarbeitung im Recht (Zeitschrift)
E	
EBO	Eisenbahn-Bau- und Betriebsordnung
EFG	Entscheidungen der Finanzgerichte
EGBGB	Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuch
EGGVG	Einführungsgesetz zum Gerichtsverfassungsgesetz
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte

Abkürzungen

EGStGB	Einführungsgesetz zum Strafgesetzbuch
EichG	Eichgesetz
EichGZuVO	Zuständigkeitsverordnung zum Eichgesetz
EinfVO-BSO	Verordnung zur Einführung der Bodensee-Schiff- fahrts-Ordnung
Einl.	Einleitung
EMRK	Europäische Konvention zum Schutz der Menschen- rechte und Grundfreiheiten
Entsch.	Entscheidung
Erl.	Erlass, Erläuterungen
ESVGH	Entscheidungssammlung des Hessischen Verwal- tungsgerichtshofs und des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg mit Entscheidungen der Staats- gerichtshöfe beider Länder
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EuAbgG	Europaabgeordnetengesetz
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften
EuR	Europarecht (Zeitschrift)
EU-RhÜbk	Europäisches Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen zwischen den Mitgliedstaaten der EU

F

FamFG	Gesetz über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit
FamRZ	Zeitschrift für das gesamte Familienrecht
FeiertG	Gesetz über die Sonntage und Feiertage (Feiertagsgesetz)
FernmG	Gesetz über Fernmeldeanlagen
FeV	Fahrerlaubnis-Verordnung
FEVG	Gesetz über das gerichtliche Verfahren bei Freiheits- entziehungen
FGG	Gesetz über die Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit
FischG	Fischereigesetz
FlHG	Fleischhygienegesetz
FlurbG	Flurbereinigungsgesetz
FM	Finanzministerium
FN	Fußnote
FPolDG	Gesetz über den Freiwilligen Polizeidienst
FSchr.	Festschrift
FStrG	Bundesfernstraßengesetz
Fundstelle	Die Fundstelle für die Kommunalverwaltung in Baden-Württemberg (Zeitschrift)
FVG	Finanzverwaltungsgesetz
FwG	Feuerwehrgesetz für Baden-Württemberg
FZV	Fahrzeug-Zulassungsverordnung

G

G	Gesetz
GA	Goldammers Archiv für Strafrecht (Zeitschrift)

GABL.	Gemeinsames Amtsblatt des Innenministeriums Baden-Württemberg und anderer Ministerien
GastG	Gaststättengesetz
GastVO	Verordnung der Landesregierung zur Ausführung des Gaststättengesetzes (Gaststättenverordnung)
GBL.	Gesetzblatt für Baden-Württemberg
GE	Gesetzesentwurf
Ged.Schr.	Gedächtnisschrift
GemO	Gemeindeordnung für Baden-Württemberg
GeschlKrG	Gesetz zur Bekämpfung der Geschlechtskrankheiten
GeschOLandtag	Geschäftsordnung des Landtags von Baden-Württemberg
GewA	Gewerbearchiv (Zeitschrift)
GewO	Gewerbeordnung
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GGZuVO	Gefahrgutzuständigkeitsverordnung
GKG	Gerichtskostengesetz
GKZ	Gesetz über kommunale Zusammenarbeit
GlüStV	Glücksspielstaatsvertrag
GMBL.	Gemeinsames Ministerialblatt des Bundesministeriums des Innern und anderer Ministerien
GS	Preußische Gesetzessammlung (1907–1945; bis 1906: Gesetzessammlung für die Königlich-Preußischen Staaten)
GüKG	Güterkraftverkehrsgesetz
GVBl.	Badisches Gesetz- und Ordnungsblatt (bis 1918: Gesetzes- und Ordnungsblatt für das Großherzogtum Baden)
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
H	
Halbs.	Halbsatz
HandwO	Handwerksordnung
Hess. VGRspr.	Rechtsprechung der Hessischen Verwaltungsgerichte (Beilage zum Hess. StAnz.)
Hess., hess.	Hessisch
Hrsg.	Herausgeber
HSOG	Hessisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung
I	
i. d. F.	in der Fassung
IFSG	Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen
IMEI	International Mobile Equipment Identity
IMSI	International Mobile Subscriber Identity
i. S.	im Sinne
i. V.	in Verbindung
IM	Innenministerium
InfAuslR	Informationsbrief Ausländerrecht (Zeitschrift)

Abkürzungen

INPOL	Informationssystem der Polizei
IRG	Gesetz über die internationale Zusammenarbeit in Strafsachen
J	
JA	Juristische Arbeitsblätter (Zeitschrift)
JGG	Jugendgerichtsgesetz
JÖSchG	Gesetz zum Schutze der Jugend in der Öffentlichkeit (Jugendschutzgesetz)
JR	Juristische Rundschau (Zeitschrift)
JuM	Justizministerium
Jura	(Zeitschrift)
JuS	Juristische Schulung (Zeitschrift)
JWBG	Justizwachtmeisterbefugnissegesetz
JZ	Juristenzeitung
K	
KAG	Kommunalabgabengesetz
KG	Kammergericht
KO	Kostenordnung, Kostenverordnung
KommJur	Kommunaljurist (Zeitschrift)
KR	Kriminalistik (Zeitschrift)
Krit. Justiz	Kritische Justiz (Zeitschrift)
KritV(jschr)	Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft
KrW-/AbfG	Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz
KunstUrhG	Gesetz betreffend das Urheberrecht an Werken der bildenden Künste und der Photographie (Kunsturhebergesetz)
K&R	Kommunikation und Recht (Zeitschrift)
L	
LAbfG	Abfallgesetz für Baden-Württemberg (Landesabfallgesetz)
LBG	Landesbeamtenengesetz
LBO	Landesbauordnung
LBOAVO	Allgemeine Ausführungsverordnung zur Landesbauordnung
LDSG	Landesdatenschutzgesetz
LfD	Landesbeauftragter für den Datenschutz
LFGB	Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzbuch
LG	Landgericht
LGebG	Landesgebührengesetz
LHG	Landeshochschulgesetz
LHO	Landeshaushaltsordnung
LjagdG	Landesjagdgesetz
LKA	Landeskriminalamt
LKatSG	Landeskatastrophenschutzgesetz
LKJHG	Kinder- und Jugendhilfegesetz für Baden-Württemberg

LKrO	Landeskreisordnung
LNatSchG	Landesnaturenschutzgesetz
LMBG	Lebensmittel- und Bedarfsgegenstände-gesetz (jetzt LFGB)
LOWiG	Landesordnungswidrigkeitengesetz
LPAuswG	Landespersonalausweisgesetz
LPD	Landespolizeidirektion
LPresseG	Landespressegesetz
LPVG	Personalvertretungsgesetz für das Land Baden-Württemberg (Landespersonalvertretungsgesetz)
LR	Löwe-Rosenberg, siehe Literaturverzeichnis
LReg	Landesregierung
LS	Leitsatz
LT-DS.	Landtag von Baden-Württemberg, Drucksachen
LuftVG	Luftverkehrsgesetz
LV	Verfassung des Landes Baden-Württemberg
LVG	Landesverwaltungsgesetz
LVSG	Landesverfassungsschutzgesetz
LVwVfG	Landesverwaltungsverfahrensgesetz
LVwVG	Landesverwaltungsvollstreckungsgesetz
LVwVGKO	Verordnung des Innenministeriums über die Erhebung von Kosten der Vollstreckung nach dem Verwaltungsvollstreckungsgesetz (Vollstreckungskostenordnung)
LVO Pol	Polizei-Laufbahnverordnung
LWaldG	Landeswaldgesetz
M	
MAD	Militärischer Abschirmdienst
m. Ä.	mit Änderungen
MDR	Monatsschrift für Deutsches Recht
ME	Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes
MeldeG	Meldegesetz
MLR	Ministerium Ländlicher Raum
m. Nw.	mit Nachweisen
MRK	s. EMRK
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
N	
NatSchG	Naturschutzgesetz
Nds.SOG	Niedersächsisches Sicherheits- und Ordnungsgesetz
NJ	Neue Justiz (Zeitschrift)
NJW	Neue Juristische Wochenschrift (Zeitschrift)
NordÖR	Zeitschrift für öffentliches Recht in Norddeutschland
NPA	Neues Polizeiarchiv
NStZ	Neue Zeitschrift für Strafrecht
NuR	Natur und Recht (Zeitschrift)
NWVB1	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	NVwZ-Rechtsprechungs-Report
NW, nw	Nordrhein-Westfalen, nordrhein-westfälisch

Abkürzungen

NWVBl.	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
NZV	Neue Zeitschrift für Verkehrsrecht
NZWehr	Neue Zeitschrift für Wehrrecht
O	
ÖGDG	Gesetz über den öffentlichen Gesundheitsdienst
OLG	Oberlandesgericht
OVG	Oberverwaltungsgericht
OVGE	Entscheidungen der Oberverwaltungsgerichte für das Land Nordrhein-Westfalen sowie für die Länder Niedersachsen und Schleswig-Holstein
OWiG	Gesetz über Ordnungswidrigkeiten
P	
PAD	Personenauskunftsdatei
PaßG	Paßgesetz
PDV	Polizeidienstvorschrift
PolBlBW	Das Polizeiblatt für das Land Baden-Württemberg (Zeitschrift)
PolG	Polizeigesetz für Baden-Württemberg
PolG NRW	Polizeigesetz für Nordrhein-Westfalen
PolG Saarland	Saarländisches Polizeigesetz
PolOrgErl.	Erlass des Innenministeriums über den staatlichen Polizeivollzugsdienst und die Zusammenarbeit mit den Polizeibehörden (Polizei-Organisationserlass)
PolStVerfG	Polizeistrafverfügungsgesetz
PolVO	Polizeiverordnung
PostG	Postgesetz
PrOVGE	Entscheidungen des Preußischen Oberverwaltungs- gerichts
PrPVG	Preußisches Polizeiverwaltungsgesetz
PTV	Polizei, Technik und Verkehr (Zeitschrift)
R	
Rahmenbeschluss Datenschutz	Rahmenbeschluss 2008/977/JI des Rates vom 27. November 2008 über den Schutz personenbezoge- ner Daten, die im Rahmen der polizeilichen und justi- ziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verarbeitet werden (ABl. L 350 vom 30.12.2008, S. 60)
Ratsbeschluss Prüm	Beschluss des Rates der Europäischen Union 2008/615/JI vom 23. Juni 2008 zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus und der grenzüber- schreitenden Kriminalität (ABl. L 210 vom 06.08.2008, S. 1)
RBerG	Rechtsbereinigungsgesetz, Rechtsberatungsgesetz
RBerV	Rechtsberatungsverordnung
RBerVO	Rechtsbereinigungsverordnung
RdErl.	Runderlass
Rdnr.	Randnummer

RDV	Recht der Datenverarbeitung (Zeitschrift)
Reg.Bl.	Regierungsblatt der ehemaligen Länder Württemberg, Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern
RegE	Regierungsentwurf
RGBL	Reichsgesetzblatt
RGSt	Entscheidungen des Reichsgerichts in Strafsachen
RGZ	Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen
Rh.-Pf.	Rheinland-Pfalz
RuP	Recht und Politik (Zeitschrift)
RVerkBl.	Reichsverkehrsblatt (Zeitschrift)
RVO	Reichsversicherungsordnung, Rechtsverordnung
S	
S.	Seite
s.	siehe
Sächs.	Sächsisch
SächsVBl.	Sächsische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
SächsVerfGH	Sächsischer Verfassungsgerichtshof
SchULG	Schulgesetz für Baden-Württemberg
Schwedische Initiative	Rahmenbeschluss 2006/960/JI des Rates der Europäischen Union vom 18.12.2006 über die Vereinfachung des Austauschs von Informationen und Erkenntnissen zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (ABl. L 386 vom 29.12.2006, S. 89, ber. L 75 vom 15.03.2007, S. 26
SDÜ	Schengener Durchführungsübereinkommen
SeeSchiffG	Gesetz über die Aufgaben des Bundes auf dem Gebiet der Seeschifffahrt
SGB	Sozialgesetzbuch
SGB VII	Sozialgesetzbuch, Siebtes Buch
SGB VIII	Sozialgesetzbuch, Achtes Buch
SGB X	Sozialgesetzbuch, Zehntes Buch
SHLVerwG	Schleswig-holsteinisches Landesverwaltungsgesetz
SIS	Schengener Informationssystem
SM	Sozialministerium
SOG MV	Sicherheits- und Ordnungsgesetz Mecklenburg-Vorpommern
SprengG	Sprengstoffgesetz
SprengV	Verordnung zum Sprengstoffgesetz
SprengZuVO	Zuständigkeitsverordnung zum Sprengstoffgesetz
StAnz.	Staatsanzeiger für Baden-Württemberg
StGB	Strafgesetzbuch
StGH	Staatsgerichtshof für das Land Baden-Württemberg
StGHG	Gesetz über den Staatsgerichtshof
StPO	Strafprozessordnung
st. Rspr.	ständige Rechtsprechung
str.	streitig
StraFO	Strafverteidiger Forum
StrG	Straßengesetz für Baden-Württemberg
StV	Strafverteidiger (Zeitschrift)
StVG	Straßenverkehrsgesetz

Abkürzungen

StVO	Straßenverkehrs-Ordnung
StVZO	Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung
SVR	Straßenverkehrsrecht (Zeitschrift)
T	
Thür. PolG	Thüringisches Polizeigesetz
Thür.VBl	Thüringische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
TierSG	Tierseuchengesetz
TKG	Telekommunikationsgesetz
TKÜ	Telekommunikationsüberwachung
U	
UBG	Gesetz über die Unterbringung psychisch Kranker (Unterbringungsgesetz)
UM	Umweltministerium, jetzt UVM
UPR	Umwelt- und Planungsrecht
Urt. v.	Urteil vom
UVM	Ministerium für Umwelt und Verkehr
UZwG	Gesetz über die Anwendung unmittelbaren Zwanges bei der Ausübung öffentlicher Gewalt durch Vollzugsbeamte des Bundes
UZwGBw	Gesetz über die Anwendung unmittelbaren Zwanges und die Ausübung besonderer Befugnisse durch Soldaten der Bundeswehr und zivile Wachpersonen
V	
VA	Verwaltungsakt
VBlBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg (Zeitschrift)
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
VerkMitt.	Verkehrsrechtliche Mitteilungen
VersG	Gesetz über Versammlungen und Aufzüge
Verw.	Die Verwaltung (Zeitschrift)
VerwArch	Verwaltungsarchiv (Zeitschrift)
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VGHBW-Ls	VGHBW, Rechtsprechungsdienst, Leitsatzübersicht
vgl.	vergleiche
VkBl.	Verkehrsblatt (Zeitschrift)
VM	Verkehrsministerium, jetzt UVM
VO	Verordnung
VR	VerkehrsRundschau/VersicherungsRundschau/ VerwaltungsRundschau
VRS	Verkehrsrechts-Sammlung
VuR	Verbraucher und Recht (Zeitschrift)
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VerwRSpr.	Verwaltungsrechtsprechung in Deutschland, Sammlung oberstrichterlicher Entscheidungen aus dem Verfassungs- und Verwaltungsrecht

VwV	Verwaltungsvorschrift
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz (des Bundes)
VwVG	Verwaltungsvollstreckungsgesetz (des Bundes)
VwVPolG	Verwaltungsvorschrift zur Durchführung des Polizeigesetzes
VwV-PolOrg	Verwaltungsvorschrift über die Organisation des Polizeivollzugsdienstes des Landes Baden-Württemberg

W

WaffG	Waffengesetz
WaStrG	Bundeswasserstraßengesetz
wb	württemberg-badisch
WehrpflG	Wehrpflichtgesetz
WG	Wassergesetz
wistra	Zeitschrift für Wirtschaft, Steuer, Strafrecht
WiVerw	Wirtschaftsverwaltung
WM	Wirtschaftsministerium
WSP	Wasserschutzpolizei
WSPD	Wasserschutzpolizeidirektion
WStG	Wehrstrafgesetz
württ.	württembergisch

Z

ZAR	Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik
ZBR	Zeitschrift für Beamtenrecht
ZFdG	Zollfahndungsdienstgesetz
ZfF	Zeitschrift für das Fürsorgewesen
ZfSH	Zeitschrift für Sozialhilfe
ZfW	Zeitschrift für Wasserrecht
ZfZ	Zeitschrift für Zölle und Verbrauchssteuern
ZG	Zollgesetz
ZIS	Zeitschrift für internationale Strafrechtsdogmatik
ZMR	Zeitschrift für Miet- und Raumrecht
ZollVG	Zollverwaltungsgesetz
ZPO	Zivilprozessordnung
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZSEG	Gesetz über die Entschädigung von Zeugen und Sachverständigen
ZSG	Zivilschutzgesetz
z. T.	zum Teil
zugl.	zugleich
ZuVO	Zuständigkeitsverordnung

Einführung

I. Allgemeines

Unser Staat gewährleistet die bürgerlichen Freiheiten; er begegnet ihrer Ausübung mit Toleranz und müht sich redlich um die Daseinsvorsorge für seine Menschen. Freiheit und Wohlfahrt wären aber ohne den Schutz der Polizei bald leere Begriffe, weil die aus den menschlichen Unzulänglichkeiten erwachsenden Konflikte das ganze gesellschaftliche Gefüge unablässig gefährden. Der Schutz der Rechtsordnung und des inneren Friedens ist deshalb Voraussetzung für die Gewährleistung von Freiheit und Wohlfahrt. Diese Voraussetzung schafft der Staat durch die Organe der Justiz und der Verwaltung und durch die Polizei (vgl. *Scholz*, Rechtsfrieden im Rechtsstaat, NJW 1983, 705).

So konstruktiv der polizeiliche Auftrag zum Schutz der demokratischen Gesellschaftsordnung ist, so heikel und problematisch ist indessen seine Ausführung, weil es ständig gilt, die Belange der Allgemeinheit mit den Freiheitsrechten des Einzelnen abzuwägen. Oft muss der ohnedies unliebsam empfundene polizeiliche Zugriff so schnell und unter so schwierigen Umständen erfolgen, dass Meinungsverschiedenheiten über Erfordernis, Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit nicht zu vermeiden sind. Daraus erwächst berechtigte, aber auch nicht selten unsachliche Kritik, die gern Erinnerungen an obrigkeitsstaatliche Willkür beschwört.

Zwar weiß jeder Kundige, dass weite Lebensgebiete, in die der Staat früher nur mit Hilfe eines eng begrenzten Polizeibegriffs eingreifen durfte, im Zeichen einer riesenhaft gewachsenen Leistungsverwaltung dem intensiven Einfluss der Behörden von ganz anderen Richtungen und von ganz anderen Rechtsgrundlagen her offenstehen. Doch muss der Gesetzgeber in Ausführung der verfassungsrechtlichen Grundsätze und wegen der gegenüber der Polizei bestehenden Vorbehalte den polizeilichen Auftrag besonders deutlich beschreiben und die Schranken der polizeilichen Eingriffsrechte klar kennzeichnen. Diesem Erfordernis versucht das baden-württembergische Polizeigesetz gerecht zu werden. Das Gesetz hat sich in den nunmehr 59 Jahren seiner Geltung als ein Stück rechtsstaatlicher Garantie für den Bürger bewährt und ist ein unentbehrliches Rüstzeug für Polizeibehörden und Polizeibeamte.

Mit Rechtstheorien und den Mitteln einer formalen Rechtstechnik allein ist die polizeiliche Verantwortung jedoch nicht zu bewältigen. Zur Vernunft muss sich noch die Menschlichkeit gesellen, von der Goethe sagt, sie lege Grazie selbst in die Kraft und ein Herz in die Hoheit.

II. Rechtszustand vor 1955

- 2 Für den Südwestraum war das baden-württembergische Polizeigesetz v. 21.11.1955 (GBl. S. 249) mit seiner zusammenfassenden Regelung von Recht, Organisation und Kosten der Polizei etwas grundsätzlich Neues. Nur in den früher hohenzollerischen Kreisen Hechingen und Sigmaringen bestand das preußische Polizeiverwaltungsgesetz v. 01.06.1931 (GS S. 77) als eine Kodifikation dieser Art. In den übrigen Landesteilen war das Polizeiwesen verschiedenartig und ziemlich unübersichtlich geregelt. Im Rahmen dieser Einführung kann es sich nur darum handeln, die Rechtslage unmittelbar vor der Verkündung des Gesetzes in großen Zügen zu kennzeichnen¹.
- 3 1. **Das allgemeine Polizeirecht** hatte nur zum Teil eine geschriebene Rechtsgrundlage. Sie war hauptsächlich in den Polizeistrafgesetzen enthalten, die aus der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts stammten und in erster Linie als Ergänzung des allgemeinen Strafrechts gedacht waren. Nach damaliger Auffassung ermöglichte die Polizeigewalt als Teil der allgemeinen Staatsgewalt grundsätzlich ohne Weiteres Eingriffe in die Rechte Einzelner; eine förmliche Regelung wurde daher nur für einen verhältnismäßig kleinen Kreis von Polizeimaßnahmen getroffen, die sich nicht von selbst zu verstehen schienen². Das Polizeistrafgesetzbuch für Baden v. 31.10.1863 (Reg.Bl. S. 439) und das württ. Polizeistrafgesetz v. 27.12.1871 (Reg.Bl. S. 391) beschränkten sich daher im Wesentlichen auf Vorschriften über polizeiliche Übertretungen. Sie enthielten eine Reihe strafrechtlicher Blankettnormen und ermächtigten zugleich die Polizeibehörden, diese im Weg allgemeiner oder einzelner Anordnungen auszufüllen. Beide Gesetze wurden in zahlreichen Einzelheiten so oft geändert und ergänzt, und so viele ihrer Bestimmungen sind aufgehoben oder gegenstandslos geworden, dass von ihrer ursprünglichen Substanz nicht mehr viel übrig geblieben war³. Eine grundsätzliche Änderung der Rechtslage ergab sich aus dem württ.-bad. Gesetz Nr. 23 v. 07.02.1946 (Reg.Bl. S. 40) i. d. F. des Gesetzes Nr. 3020 v. 02.08.1951 (Reg.Bl. S. 63), in dem die Zuständigkeit zum Erlass von Polizeiverordnungen den Polizeibehörden entzogen und auf Landtag, Kreistag und Gemeinderat übertragen wurde. Das Polizeistrafgesetzbuch für Baden ent-

1 Eine ausführliche und anschauliche Darstellung des Polizeiwesens im deutschen Südwesten von den Anfängen des 19. Jahrhunderts bis zum Ende der Weimarer Republik gibt in einer neueren Untersuchung der Kriminaldirektor a. D. Manfred Teufel (Die südwestdeutsche Polizei im Obrigkeits- und Volksstaat, 1999).

2 *Nebinger*, Das Württ. Polizeistrafgesetz und die Handhabung der Polizeigewalt in Württemberg, 2. Aufl. 1930, S. 1 ff.

3 Vgl. *Belz*, Zur Ablösung des Polizeistrafrechts in Baden-Württemberg BWVPr. 1975, 101 und 126.

hielt neben den Übertretungsvorschriften in seinem § 30 eine allgemeine Ermächtigung für polizeiliche Einzelmaßnahmen. In Württemberg fehlte eine derartige Vorschrift. Polizeiliche Einzelmaßnahmen wurden hier, soweit nicht eine besondere gesetzliche Ermächtigung bestand, auf ungeschriebenes Recht gestützt, das teils als Gewohnheitsrecht⁴, teils als Bestandteil der jeder Gemeinschaftsordnung zugrunde liegenden „präexistenten“ Grundnormen⁵ betrachtet wurde. Eine Kodifikation wurde mehrfach erwogen, aber immer wieder zurückgestellt; man sah in einer geschriebenen Norm nicht bloß eine Ermächtigung, sondern auch eine Beschränkung der Polizei, die weder zum Schutz des Einzelnen erforderlich noch der Wahrung der allgemeinen polizeilichen Belange dienlich erschien.

Neben den erwähnten Vorschriften über Polizeiverordnungen und polizeiliche Einzelanordnungen bestanden einzelne, keineswegs vollständige Bestimmungen über den Polizeizwang, und zwar in Baden im Rahmen des Polizeistrafgesetzbuchs, in Württemberg in dem Polizeistrafverfügungsgesetz v. 12.08.1879 (Reg.Bl. S. 153).

2. **Die Polizeiorganisation** war ebenfalls nicht einheitlich geregelt. Die vorhandenen Bestimmungen waren lückenhaft und in zahlreichen Gesetzen, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften verstreut. 4

a) Für **die Polizeibehörden** galt in dem Gebiet des früheren Landes Baden und dem nach 1945 gebildeten Land Baden hauptsächlich das Polizeigesetz v. 31.01.1923 (GVBl. S. 29). In dem früheren Land Württemberg bestanden eingehendere Vorschriften organisatorischer Art nur für die Ortspolizeibehörden, und zwar meist im Rahmen der Gemeindeordnungen. Eine gewisse Übereinstimmung bestand insofern, als die Behörden der allgemeinen inneren Verwaltung auf allen Verwaltungsstufen allgemeine Polizeibehörden waren, abgesehen von den staatlichen Polizeidirektionen in Freiburg i. Br. und in Baden-Baden, die kreis- und ortspolizeiliche Aufgaben wahrnahmen, und einer Reihe von Landratsämtern im Bereich des früheren Landes Baden, denen neben ihren bezirkspolizeilichen Aufgaben gewisse ortspolizeiliche Geschäfte übertragen waren. In den nach 1945 gebildeten Ländern Württemberg-Baden mit den Landesbezirken Nordwürttemberg und Nordbaden und in Südwürttemberg-Hohenzollern wurden die mit Polizeiverwaltungsaufgaben betrauten Behörden auf Anordnung der Besatzungsmacht nach 1945 nicht mehr als Polizei-, sondern als Ordnungsbehörden oder Ämter für öffentliche Ordnung bezeichnet.

4 VGH Stuttgart, Entscheid. Sammlg. 2, S. 109, 116; DÖV 1952, 279; *Witthohn*, Gewohnheitsrecht als Eingriffsermächtigung, 1997; *D/W/V/M*, S. 8; *Schlez*, BWVBl. 1964, 145.

5 *Nebinger*, S. 66 ff.

Dementsprechend wurden die von ihnen bearbeiteten Sachgebiete nicht mehr Baupolizei, Gewerbepolizei, Gesundheitspolizei usw., sondern Bauwesen, Gewerbeswesen, Gesundheitswesen usw. genannt.

- b) **Rechtsgrundlagen und Aufbau des Polizeivollzugsdienstes** waren entsprechend der früheren Zugehörigkeit der einzelnen Landesteile zu der französischen oder amerikanischen Besatzungszone weitgehend verschieden. In der französischen Besatzungszone, zu der die nach 1945 gebildeten Länder Baden und Württemberg-Hohenzollern gehörten, bestand ganz oder überwiegend staatliche Polizei, während die Polizei in der amerikanischen Besatzungszone, der das Land Württemberg-Baden angehörte, weitgehend kommunal organisiert war. In dem nach 1945 gebildeten Land Baden wurde der Vollzugsdienst durch staatliche Vollzugspolizei versehen, die in Ordnungspolizei (Schutzpolizei, Kriminalpolizei) und Gendarmerie gegliedert war. Daneben wurde eine Anzahl kleinerer Gemeindepolizeien (gemeindliche Schutzpolizei) eingerichtet. In dem früheren Land Württemberg-Hohenzollern bestand ein rein staatlicher Polizeivollzugsdienst (Landespolizei). In dem früheren Land Württemberg-Baden war die Vollzugspolizei nach Titel 9 der Vorschriften der amerikanischen Militärregierung grundsätzlich nur in den Gemeinden mit weniger als 5 000 Einwohnern staatlich (Landespolizei), in den größeren Gemeinden dagegen kommunal. Auf Grund eines Verwaltungsabkommens zwischen der Bundesregierung und den Landesregierungen der früheren Länder Baden, Württemberg-Hohenzollern und Württemberg-Baden bestanden seit 1950 im Landesgebiet drei organisatorisch getrennte Bereitschaftspolizeien.
- 5 Nach Bildung des Landes Baden-Württemberg im Jahre 1952 wurde die Organisation des staatlichen Polizeivollzugsdienstes durch Verordnungen der vorläufigen Regierung vereinheitlicht. Durch Verordnung v. 20.10.1952 (GBl. S. 41) wurde ein Landeskriminalamt geschaffen, dem die Aufgaben einer zentralen Dienststelle der Kriminalpolizei i. S. des § 3 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Einrichtung eines Bundeskriminalpolizeiamtes (Bundeskriminalamtes) v. 08.03.1951 (BGBl. I S. 165) sowie beschränkte exekutivpolizeiliche Aufgaben übertragen wurden. Zugleich wurde das bis dahin bestehende württ.-bad. Landesamt für Kriminalerkennungsdienst und Polizeistatistik aufgehoben. Durch Verordnung v. 19.01.1953 (GBl. S. 6) wurden die im Landesgebiet bestehenden Bereitschaftspolizeien zusammengefasst, einheitlich gegliedert und einem Kommando unterstellt. Der nächste Schritt galt der Neuorganisation der Wasserschutzpolizei. Nach einem im Jahr 1950 zwischen Bayern, Hessen und Württemberg-Baden geschlossenen Staatsvertrag, der eine einheitliche Leitung der Wasserschutzpolizei auf dem Rhein, dem Main und dem Neckar zum Ziele hatte, unterstand die

württ.-bad. Wasserschutzpolizei fachlich einer Kommandostelle in Hessen. Da sich diese Regelung in der Praxis nicht bewährte, entschloss sich Baden-Württemberg, den Staatsvertrag zu kündigen. Damit war der Weg frei für eine Zusammenfassung der Wasserschutzpolizei des Landes unter einem einheitlichen Kommando, die durch Verordnung der vorläufigen Regierung v. 06.07.1953 (GBl. S. 93) vollzogen wurde. Unmittelbar darauf, am 13.07.1953, erging eine letzte Organisationsverordnung der vorläufigen Regierung, durch welche die allgemeine staatliche Polizei des Einzeldienstes unter der Bezeichnung „Landespolizei“ zusammengefasst und einheitlich organisiert wurde (GBl. S. 111). Bis Ende des Jahres 2004 bestand in jedem Regierungsbezirk (später auch in der Landeshauptstadt Stuttgart) eine Landespolizeidirektion, die dem Regierungspräsidium unterstellt war und den Einsatz der uniformierten Polizei sowie der unteren Dienststellen der Kriminalpolizei geleitet hat⁶.

III. Grundgedanken der Neuregelung im Jahr 1955

1. **Ausgangspunkt der Neuregelung** im Jahr 1955 war Art. 90 LV, in dem der Verfassungsgeber festgelegt hatte, dass die Organisation der Polizei im Grundsatz bis zu einer gesetzlichen Neuregelung bestehen bleiben solle. Der Verfassungsgeber erhielt damit die bestehende Polizeiorganisation vorläufig aufrecht, auch soweit sie mit den übrigen Bestimmungen der Landesverfassung etwa nicht im Einklang stand, untersagte grundsätzliche Änderungen im Wege von Verwaltungsvorschriften und verpflichtete zugleich das Parlament, die Organisation der Polizei, unter der wohl nur der Polizeivollzugsdienst zu verstehen war, gesetzlich neu zu regeln. Unmittelbar nach Verabschiedung der Landesverfassung wurden daher die Vorarbeiten für ein Polizeiorganisationsgesetz aufgenommen. Dabei zeigte sich jedoch bald, dass die Neuregelung über die Organisation des Polizeivollzugsdienstes hinausgehen musste. Bei dem engen funktionellen Zusammenhang, der zwischen der rein vollziehenden und der anordnenden polizeilichen Tätigkeit besteht, war es unumgänglich, auch die Organisation der Polizeibehörden zu regeln. **Vor allem aber musste das materielle Recht der Polizei kodi-**

6 Vgl. *Teufel*, Die Landespolizei in Württemberg-Hohenzollern 1945–1952, Die Kriminalpolizei Heft 4/1984, S. 41; *ders.*, Die Entwicklung der polizeilichen Verbrechensbekämpfung in Deutschland unter besonderer Berücksichtigung der Verhältnisse im heutigen Baden-Württemberg, Die Kriminalpolizei Hefte 4/1986, S. 25; 1/1987, S. 19; 2/1987, S. 17; 3/1987, S. 39; *ders.*, Die Organisation der Vollzugspolizei in den ehemaligen Ländern Württemberg-Baden, Baden und Württemberg-Hohenzollern in den Jahren 1945–1952, Die Kriminalpolizei Heft 4/1991, S. 215; *Stiefel*, Baden 1648–1952, 1977 Band 2, S. 1161–1215; *Sturm*, So entstand das Polizeigesetz, BWVPr. 1988, 175.

fiziert werden, weil das Grundgesetz und die Landesverfassung polizeiliche Eingriffe in stärkerem Maße als frühere Verfassungen an eine gesetzliche Grundlage binden. Eine solche konnte in dem geltenden ungeschriebenen Recht mindestens insoweit nicht mehr erblickt werden, als das Verfassungsrecht ausdrücklich ein förmliches Gesetz verlangt.

Sollte die Kodifikation nicht von vornherein Stückwerk bleiben, so musste sie auch Vorschriften über die Polizeikosten enthalten. Hierbei konnte sich der Gesetzgeber auf eine Regelung der Frage beschränken, wer die Polizeikosten trägt und wann von Dritten Kostenersatz verlangt werden kann. Inwieweit zwischen Land und Gemeinden ein Polizeikostenausgleich stattfinden soll, war im Rahmen des allgemeinen Finanzausgleichs zwischen dem Land und den Gemeinden bereits geregelt⁷.

- 7 2. Nachdem der für die Neuregelung in Betracht kommende **Sachbereich im Umriss** feststand, war zu entscheiden, ob er unter einheitlichen Gesichtspunkten und durch einheitliche Normen geordnet werden konnte, wie es im Jahr 1931 für Preußen im preußischen Polizeiverwaltungsgesetz geschehen war. Diesem Gesetz liegt bekanntlich die Vorstellung zugrunde, dass es einen abgrenzbaren, im Wesentlichen durch den Zweck der Gefahrenabwehr bestimmten Teil der Verwaltungstätigkeit gibt, den man herkömmlicherweise als Polizei (Polizeigewalt) bezeichnet⁸. Diese auch in den früheren Ländern Baden und Württemberg herrschende Vorstellung bedurfte der Überprüfung, nachdem der Polizeibegriff insbesondere in den nördlichen Landesteilen unter dem Einfluss der amerikanischen Besatzungsmacht auf den Polizeivollzugsdienst eingeengt und zahlreiche, zuvor als Polizeisachen betrachtete Lebensgebiete – freilich aus vorwiegend doktrinären Gründen⁹ – „entpolizeilicht“ worden waren. Es musste auch zu denken geben, dass die neuere Polizeigesetzgebung in verschiedenen anderen Bundesländern diese Entwicklung fortgesetzt hatte, nachdem der Einfluss der Besatzungsmacht weggefallen war. Ein Beispiel dafür bildet die bayerische Gesetzgebung, die in zwei Gesetzen Organisation und Aufgaben der Polizei geregelt hat, wobei unter Polizei nur der Polizeivollzugsdienst verstanden wird; Organisation und Aufgaben der Polizeibehörden wurden dabei nicht erfasst¹⁰. Diese Gesetze unterscheiden sich vom PrPVG nicht bloß in der Stoffgruppierung, sondern in der grundsätzlichen Auffassung des **Polizeibegriffs** (Preu, Polizeibegriff und Staatszwecklehre, 1983). Sie beruhen auf der Ansicht, eine

7 Vgl. § 5 des Finanzausgleichsgesetzes – FAG – in der ersten Fassung v. 26.07.1954, GBl. S. 103.

8 Klausener/Kerstiens/Kempner, S. 1 ff., 51.

9 Vgl. Nebinger, DÖV 1949, 308.

10 Gesetz über die Organisation der Bayerischen Staatlichen Polizei (Polizeiorganisationsgesetz – POG) v. 10. August 1976 (GVBl. S. 303) und Gesetz über die Aufgaben und Befugnisse der Bayerischen Staatlichen Polizei (Polizeiaufgabengesetz – PAG) i. d. F. der Bek. v. 14. September 1990 (GVBl. S. 397).

Polizei im Sinn eines bestimmt abgrenzbaren Teils der verwaltungsbehördlichen Tätigkeit gebe es nicht; weder ein bestimmter Verwaltungszweck (Gefahrenabwehr) noch eine bestimmte Art und Weise des Tätigwerdens (Zwangsingriff) ermögliche eine praktisch und wissenschaftlich verwertbare begriffliche Unterscheidung zwischen dem Bereich, der herkömmlicherweise als Polizeiverwaltung bezeichnet wird, und der übrigen inneren Verwaltung¹¹.

Das Polizeigesetz hat sich dieser Auffassung nicht angeschlossen, sondern eine scheinbar konservative Richtung eingeschlagen¹². Es versteht zwar unter Polizei nicht mehr, wie das PrPVG, eine Funktion (die Polizeigewalt), sondern eine Einrichtung (Polizeibehörden und Polizeivollzugsdienst), unterstellt diese aber, wie schon das Polizeiverwaltungsgesetz von Rheinland-Pfalz v. 26.03.1954 (GVBl. S. 31), in allen ihren Teilen ein und denselben Normen. Es trifft lediglich in der Art und Weise der Wahrnehmung der Polizeiaufgaben insofern eine Unterscheidung, als es grundsätzlich den Polizeibehörden die Anordnung und dem Polizeivollzugsdienst die Vollzugshandlung zuweist (vgl. § 60). Das Gesetz hält damit an der Vorstellung fest, dass es einen **als Polizei abgrenzbaren Teil der inneren Verwaltung** gibt, der einer einheitlichen Normierung zugänglich und bedürftig ist. § 1 Abs. 1 bezeichnet als Aufgabe der Polizei den Schutz des Einzelnen und des Gemeinwesens vor drohender Verletzung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung sowie die Beseitigung von Störungen der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung, also den im preußischen Rechtskreis herkömmlich als Gefahrenabwehr bezeichneten Verwaltungsbereich. Es ist wohl richtig, dass das Tätigkeitsgebiet der Polizei im Lauf der Rechtsentwicklung immer mehr eingeschränkt wurde. Schon bei der Schaffung des PrPVG war die Tendenz nicht unbeachtet geblieben, „überall da, wo die Gefahrenabwehr neben der wohlfahrtspflegerischen, wirtschaftsfördernden Tätigkeit als etwas Sekundäres einhergeht und ein polizeiliches Eingreifen nur die Ausnahme bildet, den Polizeibegriff aufzugeben“¹³. Diese Tendenz hat sich inzwischen fortgesetzt und wird sich weiter fortsetzen; man denke nur an die früher rein polizeiliche, jetzt kommunalrechtliche Regelung des Anschluss- und Benutzungszwangs oder an die Reinigungs-, Räum- und Streupflicht, die nicht mehr durch Polizeiverordnung, sondern durch Satzung geregelt wird (vgl. [Rdnr. 21 zu § 10](#)). Die Entwicklung wird auch darin sichtbar, dass der Gesetzgeber den einzelnen Verwaltungsbehörden die Auf-

11 *Galette*, Zur Entwicklung des „Polizei- und Ordnungsrechts“, DVBl. 1955, 276 ff., 313 ff.; vgl. *Wolff/Bachof* III, § 122, II.

12 Vgl. *Ule*, Bemerkungen zum Baden-Württembergischen Polizeigesetz, BWVBl. 1956, 65–69 und 83–86, ferner *Dahlinger*, Der materielle Polizeibegriff im Polizeigesetz für Baden-Württemberg, BWVBl. 1956, 113 bis 116.

13 *Klausener/Kerstiens/Kempner*, S. 4.

gabe überträgt, in ihrem speziellen Bereich und mit ihren Mitteln die öffentliche Sicherheit oder Ordnung zu schützen (vgl. §§ 3 Abs. 1, 47 Abs. 1 LBO)¹⁴. Solche **bereichsspezifischen Generalklauseln** gibt es neben dem Baurecht auch im Wasserrecht, im Abfallrecht, im Waldrecht etc. (vgl. **Rdnr. 2 zu § 1; Rdnr. 1 ff. zu § 59**).

Ferner ist richtig, dass im Polizeirecht gewissermaßen modellartig manche Rechtssätze entwickelt worden sind, die für das gesamte Verwaltungsrecht gelten und daher systematisch in eine allgemeine Verwaltungsrechtsordnung gehören¹⁵. Das Polizeigesetz trägt dieser Entwicklung auch bis zu einem gewissen Grad dadurch Rechnung, dass es auf verschiedene im PrPVG enthaltene Vorschriften, die auch für die nichtpolizeiliche Tätigkeit gelten, verzichtet, so z. B. auf Bestimmungen über die Gesetzmäßigkeit, inhaltliche Bestimmtheit und ordnungsmäßige Bekanntgabe von Einzelanordnungen oder über die Erteilung und Zurücknahme von Erlaubnissen; insoweit gilt allgemeines Verwaltungsrecht, insbesondere das Landesverwaltungsverfahrensgesetz v. 21.06.1977 (GBl. S. 227).

- 9 3. Als **verfassungsrechtliche Grundlagen** waren für das Polizeigesetz das Grundgesetz, die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten und die Landesverfassung maßgebend.

a) Nach dem **Grundgesetz** ist das Polizeiwesen grundsätzlich Ländersache. In der Polizeiorganisation steht dem Bund die ausschließliche Gesetzgebung nur für den Grenzschutz, die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in der Kriminalpolizei, die Einrichtung eines Bundeskriminalpolizeiamtes und die internationale Verbrechensbekämpfung zu (vgl. Art. 73 Nrn. 5 und 10 GG). Diese Gebiete lässt das Polizeigesetz unberührt. Die teils ausschließliche, teils konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für eine Reihe von Gegenständen des sogenannten besonderen Polizeirechts (vgl. z. B. Art. 73 Nr. 3; Art. 74 Nrn. 3, 4, 4 a, 11, 11 a, 19, 20, 22 und 24) konnte außer Betracht bleiben, da das Polizeigesetz nur den allgemeinen Teil des materiellen Polizeirechts zum Gegenstand hat. Von ausschlaggebender Bedeutung waren dagegen die materiell-rechtlichen Vorschriften des Grundgesetzes, insbesondere seine Grundrechtsbestimmungen. Sie sind Ausdruck einer politischen Haltung, die sich als gemäßigter Liberalismus kennzeichnen lässt. Das Grundgesetz stellt die personenhafte Würde des Einzelnen in den Vordergrund (vgl. Art. 1 Abs. 1), will aber, wie insbesondere der Gemeinschaftsvorbehalt des Art. 2

14 *Schlez*, Die Grundprinzipien des materiellen Bauordnungsrechts und ihre Anwendung in der Landesbauordnung, BWVBl. 1972, 1; *ders.*, Die Ermächtigung zum Erlaß von Abbruchsanordnungen in der LBO und das Verhältnis zur Gesamtrechtsordnung, BWVBl. 1976, 129.

15 Für den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit vgl. *Wolff/Bachof* III, § 129, Rdnr. 20; vgl. auch *D/W/V/M*, S. 40.

Abs. 1 erkennen lässt, auch die berechtigten Belange der Gesamtheit wahren. Diese grundsätzliche Wertung war auch für das Polizeigesetz maßgebend. Es beachtet die Schranken, die der Polizei durch die einzelnen Grundrechtsbestimmungen gesetzt sind, und verpflichtet die Polizei darüber hinaus ausdrücklich, die verfassungsmäßige Ordnung zu schützen und die Ausübung der staatsbürgerlichen Rechte zu gewährleisten (vgl. § 1 Abs. 1 Satz 2). Es stattet die Polizei mit einer ausreichenden Ermächtigung aus und versucht, sie zugleich in eine möglichst leistungsfähige Organisation zu bringen, sodass sie dem Kampf gegen Rechtsbrecher so gut wie möglich gewachsen ist, schafft aber auch die nötigen Sicherungen, um den Schutz des Einzelnen gegen etwaige polizeiliche Übergriffe so weitgehend wie möglich zu gewährleisten. Diesem Zweck dient die in den §§ 26 bis 36 enthaltene Bindung der wichtigsten polizeilichen Einzelmaßnahmen an genau umschriebene Voraussetzungen, ebenso die Vorschriften über den Erlass von polizeilichen Verordnungen (§§ 10 bis 18), die Vorschriften über Datenerhebung und Datenverarbeitung (§§ 19 bis 25 und 37 bis 48a), die Bestimmungen über den Polizeizwang (§§ 49 bis 54) und über die Entschädigung (§§ 55 bis 58).

- b) Die am 04.11.1950 von den Mitgliedstaaten des Europarats abgeschlossene **Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten**, die durch Gesetz v. 07.08.1952 (BGBl. II S. 685) Bundesrecht geworden ist, enthält Garantien der klassischen Individualrechte, die, soweit polizeiliche Eingriffe in Betracht kommen, im Wesentlichen mit den entsprechenden Vorschriften des Grundgesetzes übereinstimmen¹⁶.
- c) Von den dem Polizeigesetz durch die **Landesverfassung** vorgegebenen Normen ist insbesondere Art. 2 Abs. 1 zu nennen, nach dem die im Grundgesetz festgelegten Grundrechte und staatsbürgerlichen Rechte Bestandteil der Landesverfassung und unmittelbar geltendes Recht sind, ferner der häufig übersehene Art. 58, der den Vorbehalt des Gesetzes vorbildlich zum Ausdruck bringt, sowie die Art. 70, 71 und 75, in denen grundlegende Vorschriften über Landesverwaltung, Gemeindeverwaltung und Gemeindeaufsicht enthalten sind.

4. Das **Hauptthema des Gesetzes**, der Schutz der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung, wird schon am Anfang des Ersten Teils angeschlagen. Die Polizei hat nach § 1 Abs. 1 die Aufgabe, von dem Einzelnen und dem Gemeinwesen Gefahren abzuwehren, durch die die öffentliche Sicherheit oder Ordnung bedroht wird, und Störungen der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung zu beseitigen, soweit es im öffentlichen Interesse geboten ist. In § 30 des Polizeistrafgesetzbuchs für Baden war den Polizeibehörden die

¹⁶ D/W/V/M, S. 286; Rdnr. 8 zu § 4.

Befugnis vorbehalten, auch unabhängig von der strafgerichtlichen Verfolgung rechts- und ordnungswidrige Zustände innerhalb ihrer Zuständigkeit zu beseitigen und deren Entstehung und Fortsetzung zu hindern, soweit Anordnungen dieser Art im öffentlichen Interesse geboten erschienen¹⁷. Der Württ. Verwaltungsgerichtshof hat in ständiger Rechtsprechung den Satz aufgestellt, dass den Polizeibehörden als Ausfluss der in der allgemeinen Staatsgewalt enthaltenen Polizeigewalt das Recht zusteht, in dem ihrer Fürsorge anvertrauten Bereich der öffentlichen Verwaltung und innerhalb ihrer gesetzlichen Grenzen die unumgängliche Ordnung im Lande entsprechend den Bedürfnissen der Bevölkerung gegen drohende Gefahren zu schützen.

Durch das Gesetz zur Ablösung des Polizeistrafrechts v. 02.07.1974 (GBl. S. 210) wurde in § 1 Abs. 1 Satz 1 das Begriffspaar „Recht und Ordnung“ ersetzt durch das Begriffspaar „öffentliche Sicherheit oder Ordnung“. Damit wurde das baden-württembergische Recht dem Polizeirecht der anderen Länder und dem des Bundes angeglichen¹⁸. Eine sachliche Änderung für die Aufgaben der Polizei hat sich daraus kaum ergeben, zumal schon die Generalklausel des § 30 bad. PolStGB inhaltlich ebenso aufgefasst worden war wie die preußische Generalermächtigung¹⁹.

- 11 5. Dem Gesetz liegt der Gedanke zugrunde, dass die Wahrnehmung der polizeilichen Aufgaben eine **Angelegenheit des Landes** ist. Auf diesem Grundsatz beruhen schon die Gesetzgebung und Rechtsprechung in den früheren Ländern Baden und Württemberg und in den ehemals hohenzollerischen Kreisen Hechingen und Sigmaringen, in denen die Polizeigewalt übereinstimmend als ein Teil der allgemeinen Staatsgewalt anerkannt war. Eine Aufteilung der Polizeiaufgaben zwischen Staat und Gemeinden in dem Sinn, dass die örtliche Polizei den Gemeinden zur selbstverantwortlichen Verwaltung zugewiesen, die überörtliche Polizei dagegen dem Land vorbehalten wird, hat der Gesetzgeber nicht vorgenommen; er hat sich für eine **einheitliche staatliche Polizeigewalt** entschieden. In der Gesetzesbegründung wird hierzu ausgeführt, dass es mit der Erreichung des in Art. 1 LV festgelegten Staatszwecks, dem Menschen die Entfaltung seiner Gaben in der ihn umgebenden Gemeinschaft zu ermöglichen und ihm im Rahmen eines geordneten Gemeinwesens Schutz und Förderung zu gewährleisten, schlechterdings unvereinbar wäre, wenn der Staat Recht und Ordnung nicht in allen Teilen seines Gebiets gleichmäßig schützen würde. Die Regierung

17 Thoma, Der Polizeibefehl im Badischen Recht, 1906, S. 284 ff.; Schlez, Polizeigesetznovelle – Abkehr von rechtsstaatlichen Sicherungen im Polizeiverordnungsrecht?, BWVPr. 1974, 122; D/W/V/M, S. 7.

18 Belz, Wichtige Änderungen im Polizeirecht von Baden-Württemberg, DÖV 1974, 766; ders., Zur Ablösung des Polizeistrafrechts in Baden-Württemberg, BWVPr. 1975, 101 und 126.

19 D/W/V/M, S. 7.

ist dem Parlament für die Wahrnehmung aller polizeilichen Aufgaben verantwortlich. Sie muss also auf alle Behörden und Dienststellen, denen polizeiliche Aufgaben obliegen, hinreichend einwirken können. Das Gesetz schafft diese Voraussetzung dadurch, dass es den Ministerien und den nachgeordneten Behörden der allgemeinen inneren Landesverwaltung die Fachaufsicht über die allgemeinen Polizeibehörden und ein entsprechendes Weisungsrecht überträgt. Für die praktische Handhabung der Polizei ist ausschlaggebend, dass die zuständigen staatlichen Behörden den Gemeinden in ihrer Eigenschaft als allgemeine Polizeibehörden unbeschränkt Weisungen erteilen können (vgl. § 65 Abs. 1) und die Dienstaufsicht über sie führen (§ 63).

6. Das Gesetz hat die **organisatorische Trennung von Polizeibehörden und polizeilichem Vollzugsdienst** grundsätzlich beibehalten. Sie ermöglicht eine taktisch und technisch zweckmäßige vertikale Durchgliederung des Polizeivollzugsdienstes und entlastet damit die Polizeibehörden von den zahlreichen Einzelgeschäften, die mit der innerdienstlichen und organisatorischen Leitung der Exekutive verknüpft sind. Der für die Polizeibehörden erforderliche Einfluss auf die Polizeidienststellen ist dadurch gewährleistet, dass die Polizeibehörden gegenüber dem Polizeivollzugsdienst zu fachlichen Weisungen ermächtigt sind. Diese Konstruktion des Gesetzes ist allerdings nicht unproblematisch, denn die Polizeidienststellen unterstehen – vertikal – dem vorgesetzten Innenministerium und – sozusagen horizontal – der Polizeibehörde als Fachaufsichtsbehörde (§ 73 Abs. 1). 12

7. Bei der Entscheidung über die Frage, ob der Polizeivollzugsdienst **staatlich oder kommunal** sein sollte, hatte der Gesetzgeber eine Kompromisslösung gesucht. Das Gesetz sah bis 1991 theoretisch noch für alle Gemeinden mit mehr als 250000 Einwohnern die Möglichkeit vor, einen kommunalen Vollzugsdienst einzurichten bzw. beizubehalten (vgl. §§ 69 und 89 PolG a. F.). Während bei der Verstaatlichung der Polizei im Jahr 1921 entscheidender Wert darauf gelegt wurde, dass die Polizei in den großen Städten staatlich war, weil man das staatliche Interesse am Schutz von Recht und Ordnung dort am stärksten berührt sah, ist das Polizeigesetz den umgekehrten Weg gegangen; es hat die Polizei in den kleinen und mittleren Städten durchweg verstaatlicht und in den Großstädten kommunale Polizei zugelassen. 13

Inzwischen ist die Rechtsentwicklung auch darüber hinweggeschritten: Zum 1. Januar 1973 ist der Polizeivollzugsdienst der Stadt Stuttgart auf deren Antrag als letzte kommunale Vollzugspolizei vom Land übernommen worden. Mit der Novelle von 1991 wurden die gegenstandslos gewordenen Vorschriften gestrichen.

IV. Änderungen des Polizeigesetzes nach 1955

- 14** Seit seiner Verkündung am 21.11.1955 bis zur Drucklegung des Kommentars hat das Polizeigesetz folgende Änderungen erfahren:
1. am 23.01.1956 (GBl. S. 3);
 2. am 30.01.1956 (GBl. S. 6);
 3. am 10.12.1956 (GBl. S. 173);
 4. am 17.12.1958 (GBl. S. 207);
 5. am 19.12.1967 (GBl. S. 283) i. d. F. d. Bek. v. 16.01.1968 (GBl. S. 61, ber. S. 322);
 6. am 06.04.1970 (GBl. S. 111);
 7. am 07.04.1970 (GBl. S. 124);
 8. am 26.07.1971 (GBl. S. 314);
 9. am 14.03.1972 (GBl. S. 92);
 10. am 19.12.1972 (GBl. S. 624);
 11. am 12.03.1974 (GBl. S. 93);
 12. am 02.07.1974 (GBl. S. 210);
 13. am 26.11.1974 (GBl. S. 508);
 14. am 03.03.1976 (GBl. S. 228, ber. S. 454);
 15. am 07.06.1977 (GBl. S. 171);
 16. am 21.06.1977 (GBl. S. 227);
 17. am 11.12.1979 (GBl. S. 545);
 18. am 11.04.1983 (GBl. S. 131);
 19. am 18.07.1983 (GBl. S. 369);
 20. am 22.10.1991 (GBl. S. 625) i. d. F. der Bek. v. 13.01.1992 (GBl. S. 1, ber. S. 596; 1993, S. 155);
 21. am 07.02.1994 (GBl. S. 73);
 22. am 22.07.1996 (GBl. S. 501);
 23. am 15.12.1998 (GBl. S. 660);
 24. am 19.12.2000 (GBl. S. 752);
 25. am 01.07.2004 (GBl. S. 469);
 26. am 14.10.2008 (GBl. S. 313);
 27. am 18.11.2008 (GBl. S. 390);
 28. am 04.05.2009 (GBl. S. 195);
 29. am 20.11.2012 (GBl. S. 625);
 30. am 04.12.2012 (GBl. S. 657);
 31. am 23.07.2013 (GBl. S. 244)
 32. am 25.02.2014 (GBl. S. 77)

Zu 1.

- 15** Geändert wurde § 90 Abs. 1 PolG. Die ursprüngliche Fassung hatte bestimmt, dass erstmalige Anträge von Gemeinden auf Einrichtung eines städ-

tischen Polizeivollzugsdienstes bis 01.02.1956 zulässig seien. Das 1. Änderungsgesetz setzte dieses Datum auf den 01.04.1956 fest.

Zu 2.

Geändert wurde § 86 PolG. Die Änderung erfolgte, weil die Gemeinden mit kommunaler Polizei (damals Stuttgart, Mannheim, Karlsruhe, Freiburg, Heidelberg, Esslingen, Heilbronn, Ulm und Pforzheim) aus der Verpflichtung des § 86, Versorgungsaufgaben für bestimmte ehemalige Bedienstete der Polizei zu tragen, eine unzumutbare finanzielle Mehrbelastung befürchteten. Diesen Bedenken wurde durch Änderung des letzten Satzes des § 86 Abs. 1 und durch Einfügung des Absatzes 2 und des Absatzes 3 in diese Bestimmung entsprochen. **16**

Zu 3.

§ 94 Abs. 1 PolG hatte bestimmt, dass Polizeiverordnungen, die vor Inkrafttreten des Gesetzes erlassen waren, zum 01.01.1957 außer Kraft treten. Das 3. Änderungsgesetz hat als Schlusstermin den 01.01.1958 bestimmt. **17**

Zu 4.

§ 90 Abs. 3 PolG enthielt die Bestimmung, dass Anträge von Gemeinden auf Einrichtung einer kommunalen Polizei oder auf Übernahme des kommunalen Polizeivollzugsdienstes auf das Land jeweils nach 10 Jahren zulässig sind. Diese Regelung wurde dahingehend geändert, dass Anträge auf Übernahme eines kommunalen Polizeivollzugsdienstes auf das Land frühestens drei Jahre nach dem 01.04.1956 bzw. nach der letzten Organisationsänderung zulässig sind. **18**

Zu 5.

Anlass für die Änderung war eine unter den Ländern getroffene Vereinbarung, ihre Bestimmungen über die Anwendung unmittelbaren Zwangs der Regelung des Gesetzes über den unmittelbaren Zwang bei Ausübung öffentlicher Gewalt durch Vollzugsbeamte des Bundes – UZwG – anzupassen. Das Polizeigesetz konnte sich bei der Rechtsangleichung an das UZwG auf eine Neufassung der Bestimmungen über den Schusswaffengebrauch (§ 40 PolG a. F., jetzt § 54) beschränken, der dem Wortlaut des § 10 UZwG entsprach. Die bis 30.11.1991 geltende Fassung des § 40 entsprach bereits den ab 01.01.1985 wirksam werdenden Änderungen der §§ 61, 63 a, 65 und 66 StGB und § 126 a StPO. Eine Anpassung des § 10 UZwG erfolgte erst zum 01.01.1985 (Gesetz zur Anpassung des Landesrechts an das Zweite Gesetz zur Reform des Strafrechts und das Einführungsgesetz zum Strafgesetzbuch vom 26.11.1974, GBl. S. 508). Die sonstigen Vorschriften des UZwG entsprechen Vorschriften im Landesbeamtengesetz, im Polizeigesetz und in sonstigen landesrechtlichen Bestimmungen, weshalb auf ihre Übernahme in das Polizeigesetz verzichtet werden konnte. **19**

Die 5. Gesetzesänderung gab Gelegenheit, eine Reihe von Vorschriften des Polizeigesetzes zu ändern und zu ergänzen, um sie den gesammelten Erfahrungen und den geänderten Verhältnissen anzupassen:

- a) In die §§ 32 bis 40 wurde eine vollständige Regelung des Polizeizwangs aufgenommen. Bis dahin hatte das Polizeigesetz lediglich Vorschriften über den unmittelbaren Zwang enthalten und im Übrigen in § 32 Abs. 1 auf allgemeine Vorschriften über den Verwaltungszwang verwiesen, die für einzelne Landesteile verschieden und zum Teil gewohnheitsrechtlicher Natur waren.
- b) Für den Erlass von Polizeiverordnungen wurde abweichend von § 52 Abs. 2 in § 13 eine parallele Zuständigkeit sämtlicher allgemeiner Polizeibehörden für die Fälle geschaffen, in denen besondere Zuständigkeitsbestimmungen fehlten.
- c) Mit § 21 Abs. 3 wurde klargestellt, dass die Polizei nicht befugt ist, Ladungen zum Zwecke der Vernehmung mit Zwangsmitteln durchzusetzen.
- d) Im organisatorischen Teil wurde im jetzigen § 68 Abs. 1 Satz 2 durch ein Einfügen des 2. Halbsatzes die Möglichkeit geschaffen, die örtliche Zuständigkeit der Polizeibehörden aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung durch Rechtsverordnung abweichend zu regeln.
- e) Durch Änderung der §§ 64 Abs. 2, 67 und 68 Abs. 1 wurde im Bereich der Städte mit mehr als 75 000 Einwohnern die Organisation des staatlichen Polizeivollzugsdienstes mit dem Ziel eines wirkungsvolleren Einsatzes geändert. Die Vollzugsdienststellen in diesen Städten (bisher Staatliche Polizeidirektionen) und die Vollzugsdienststellen der dazugehörenden Landkreise (Kreiskommissariate) wurden durch § 67 Abs. 1 zu Polizeidirektionen („Kleine Regionalpolizeien“²⁰) zusammengefasst. Sie wurden durch Änderung der §§ 64 Abs. 2 Satz 1 und 67 Abs. 2 der Dienstaufsicht der Landespolizeidirektion unterstellt. In die Fachaufsicht teilten sich das zuständige Landratsamt und der Oberbürgermeister (§ 68 Abs. 1).
- f) Die Einrichtung einer kommunalen Polizei war nach § 69 Abs. 1 nur noch in Städten mit mehr als 250 000 Einwohnern möglich, weil nur sie über das notwendige Personal, die erforderlichen Einrichtungen und die finanzielle Leistungsfähigkeit verfügen würden.
- g) Die Einfügung des § 72 ermöglichte eine gemeinsame Einsatzleitung, wenn polizeiliche Vollzugsaufgaben von staatlicher und städtischer Polizei gemeinsam wahrgenommen werden sollten.
- h) § 92 Abs. 1 Nr. 5 Buchst. c stellte klar, dass Polizeiverordnungen auf der Rechtsgrundlage des § 14 PrPVG weiterhin Geldstrafen und Zwangsmittel sollten androhen können.

²⁰ Lang, Die Polizei 1970, 172.

Zu 6.

Durch das Gesetz zur Änderung und Bereinigung von Straf- und Bußgeldvorschriften des Landes Baden-Württemberg v. 06.04.1970 (GBl. S. 111) wurden vier Vorschriften des Polizeigesetzes geändert. **20**

- a) Die Vorschrift über die Verwarnung (§ 31) wurde der geänderten Vorschrift des § 153 Abs. 1 StPO angepasst. Wegen der Verfahrensvoraussetzungen wurde die Verwarnungsvorschrift des § 56 OWiG für entsprechend anwendbar erklärt.
- b) Änderungen des § 63 Abs. 2 Nrn. 1 und 2 eröffneten den staatlichen Polizeidienststellen die Möglichkeit, im Dienstbezirk städtischer Polizeidienststellen auch zur Verfolgung einer mit Geldbuße bedrohten Handlung im ersten Zugriff (statt bisher „auf frischer Tat“) oder zu deren unmittelbaren Verhinderung tätig zu werden.
- c) Die Einfügung der Nr. 5 in § 65 Abs. 1 ermöglicht den Polizeidienststellen anderer Bundesländer, auch im Rahmen von Verwaltungsabkommen Straftaten oder mit Geldbuße bedrohte Handlungen im Bereich des Landes Baden-Württemberg zu verfolgen.
- d) § 91 Nr. 6 wurde der geänderten Fassung des § 31 angeglichen.

Zu 7.

Durch das Gesetz zur Anpassung des Landesrechts an das Erste Gesetz zur Reform des Strafrechts v. 07.04.1970 (GBl. S. 124) wurde in § 40 Abs. 1 Nr. 3 Buchst. a die Einführung der Einheitsstrafe anstelle von Zuchthaus, Gefängnis und Haft berücksichtigt. Die Einfügung der Worte „wegen eines Verbrechens oder Vergehens“ gewährleistete, dass auch künftig der Schusswaffengebrauch zur Sicherstellung der Strafvollstreckung bei Übertretungen ausgeschlossen war. **21**

Zu 8.

Durch das Erste Gesetz zur Verwaltungsreform (Kreisreformgesetz) wurden die baden-württembergischen Landkreise neu gebildet sowie Regierungsbezirke neu geordnet. Durch § 55 des Gesetzes wurde in §§ 12 Abs. 1 Nr. 5 und 15 Abs. 1 das Wort „Kreisrat“ durch das Wort „Kreistag“ und in § 48 Abs. 5 „Kreisträte“ durch das Wort „Kreistage“ ersetzt. **22**

Zu 9.

Das Erste Gesetz zur Funktionalreform führte mit § 14 a des Landesverwaltungsgesetzes die Verwaltungsgemeinschaften als Untere Verwaltungsbehörden ein. Deshalb musste in §§ 15 Abs. 1 und 48 Abs. 5 Satz 1 die Verbandsversammlung eingefügt werden. Durch § 52 Abs. 3 wurde die Möglichkeit geschaffen, dass einer Verwaltungsgemeinschaft Aufgaben der Ortspolizeibehörden übertragen werden können. § 79 Abs. 1 regelte die Kostentragung für die Kreispolizeibehörde durch die Verwaltungsgemeinschaft. In § 14 wurde nochmals das Wort „Kreisrat“ durch „Kreistag“ ersetzt. **23**

Zu 10.

- 24 Die §§ 67 und 68 über die „Kleinen Regionalpolizeien“, die mit Gesetz v. 19.12.1967 (GBl. S. 283) eingeführt worden waren, wurden aufgehoben. Zugleich wurde § 64 Abs. 2 neu gefasst, wonach es 5 Landespolizeidirektionen (einschließlich der LPD Stuttgart II) gibt.

Für die Autobahnpolizei wurde eine flexiblere Zuständigkeitsregelung ermöglicht, zumal es städtische Vollzugspolizei ab 01.01.1973 nicht mehr gab.

Zu 11.

- 25 Das Landesverwaltungsvollstreckungsgesetz brachte die lange ersehnte einheitliche und moderne Rechtsgrundlage²¹ für den Verwaltungszwang und entthob Verwaltung und Rechtsprechung der Notwendigkeit, die Vollstreckungsvorschriften des Polizeigesetzes (§§ 32 bis 38) – unmittelbar oder entsprechend – im Bereich der allgemeinen Verwaltung anzuwenden²².

Das LVwVG gestattete es, die §§ 32 bis 35 neu zu fassen und die §§ 36 bis 38 aufzuheben.

Zu 12.

- 26 Durch das Gesetz zur Ablösung des Polizeistrafrechts wurde die Modernisierung des materiellen Polizeirechts fortgesetzt. Zugleich wurde die Generalklausel des § 1 Abs. 1 Satz 1 dem Polizeirecht der übrigen Länder und dem des Bundes angepasst, indem das Begriffspaar „Recht und Ordnung“ durch das Begriffspaar „öffentliche Sicherheit oder Ordnung“ ersetzt wurde. Dementsprechend mussten auch die §§ 6, 7, 9, 22 Abs. 1 Nr. 1, 25 Abs. 1 und 27 Abs. 1 Nr. 1 im Wortlaut geändert werden. In der Gestalt einer Generalklausel wurde auch die Ermächtigungsnorm des § 10 zum Erlass von Polizeiverordnungen gefasst. Die allzu strengen Formvorschriften des § 12 wurden etwas gelockert, und mit § 18 a wurde eine Blankettnorm geschaffen, um Polizeiverordnungen mit Ordnungswidrigkeitentatbeständen zu bewehren. Auf § 31 konnte verzichtet werden²³

Zu 13.

- 27 Durch das Gesetz zur Anpassung des Landesrechts an das Zweite Gesetz zur Reform des Strafrechts und das Einführungsgesetz zum Strafgesetzbuch wurde § 40 den neuen Vorschriften der §§ 63 bis 66 StGB und des § 126 a StPO angepasst.

21 Sehr informativ ist der umfangreiche Katalog der durch § 34 LVwVG ausdrücklich aufgehobenen alten Rechtsvorschriften des badischen, württembergischen und preußischen Rechts.

22 Vgl. *Sommer*, BWVBl. 1968, 69; *Hermisson*, BWVBl. 1969, 103; *Fröhlich*, BWVPr. 1976, 173 und *PolBIBW* 1976, 170.

23 Vgl. *Belz*, Zur Ablösung des Polizeistrafrechts in Baden-Württemberg, BWVPr. 1975, 101 und 126; *ders.*, Wichtige Änderungen im Polizeirecht von Baden-Württemberg, DÖV 1974, 766.

Zu 14.

Die terroristischen Gewalttaten zu Anfang der siebziger Jahre hatten erkennen lassen, dass die Bestimmungen des Polizeigesetzes, auf die die Polizei angewiesen war, unklar oder lückenhaft waren. Der Gesetzgeber stellte deshalb der Polizei zur Bekämpfung des Terrorismus eindeutige und ausreichende Rechtsgrundlagen zur Verfügung²⁴. Zu diesem Zweck wurden die Vorschriften der §§ 20, 23, 24 und 25 erheblich erweitert (Personenfeststellung bei Razzia, beim Objektschutz, an Kontrollstellen und in Kontrollbereichen, Durchsuchung von Personen und Sachen in diesem Zusammenhang und Durchsuchung von Gebäuden und Gebäudegruppen bei Entführungen).

Zu 15.

Durch das Gesetz zur Ergänzung der Gemeindereformgesetze wurden die §§ 15 Abs. 1, 48 Abs. 5 Satz 1 und 79 Abs. 1 Satz 2 in Bezug auf die Verwaltungsgemeinschaften dem Gemeinderecht (§ 60 Abs. 4 und 5 GemO) und an den neu gefassten § 14 LVG angepasst.

Zu 16.

Im Zusammenhang mit dem Erlass des Landesverwaltungsverfahrensgesetzes wurde die Zuständigkeitsnorm des § 18 a Abs. 3 Nr. 2 neu gefasst.

Zu 17.

Durch das Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den kommunalen Finanzausgleich und anderer Gesetze wurde § 90, wonach die Ortspolizeibehörden zur Bereitstellung von Hafträumen verpflichtet waren, ersatzlos gestrichen; ebenso § 91 Nr. 10.

Zu 18.

Durch das Gesetz über die Verkündung von Rechtsverordnungen wurden die Sonderbestimmungen über die amtliche Bekanntmachung von Polizeiverordnungen aufgehoben, nämlich §§ 17 und 91 Nr. 1, sowie § 1 der 1. DVO PolG.

Zu 19.

Mit Art. 7 des Gesetzes zur Änderung des LVG und anderer Gesetze wurde § 18 a Abs. 3 neu gefasst und eine unnötig komplizierte Regelung abgelöst. Zugleich wurden die Nrn. 6 und 7 des § 91 gestrichen.

Zu 20.

Durch das Änderungsgesetz v. 22.10.1991 (GBl. S. 625) und die Neubekanntmachung durch Gesetz v. 13.01.1992 (GBl. S. 1) wurde das Gesetz wesentlich geändert. Zahlreiche Vorschriften wurden neu eingefügt, und ab § 17 wurden sämtliche Paragraphennummern verändert. Aufgrund des Urteils des Bundesverfassungsgerichts zum Volkszählungsgesetz 1983

24 Begründung zum Regierungsentwurf, zit. bei *Greiner*, Zur gegenwärtigen Situation des allgemeinen Polizeirechts im Lande Baden-Württemberg, *Die Polizei* 1976, 34; vgl. auch *Schürer*, Das neue Änderungsgesetz zum Polizeigesetz, *PolBlBW* 1976, 66.

v. 15.12.1983 (BVerfGE 65, 1) war es notwendig geworden, zum Schutz des „Rechts auf informationelle Selbstbestimmung“ das Recht der Polizei zur Erhebung, Verarbeitung, Übermittlung und Aufbewahrung personenbezogener Daten in PolG gesondert zu regeln (§§ 19 bis 25 und 37 bis 48).

Die übrigen Veränderungen sind bei den einzelnen Vorschriften erläutert, soweit es sich nicht um Streichungen handelt. Hervorzuheben sind folgende wesentliche Änderungen: In § 4 Nr. 1 wurde das Recht auf Leben eingefügt, da in § 54 Abs. 2 der finale Rettungsschuss geregelt wurde. § 27 enthält ausführliche Bestimmungen über Vorladung, Vorführung und Aussagepflicht und Aussageverweigerungsrecht. Bei § 33 wurde die Notwendigkeit einer Bestätigung durch die Ortspolizeibehörde bei Beschlagnahmen des Polizeivollzugsdienstes gestrichen. Der schwierig zu handhabende § 46 PolG a. F. wurde ersetzt durch die neue Bestimmung des § 60; in Absatz 2 wurde die Notzuständigkeit des Polizeivollzugsdienstes (bei Gefahr im Verzug) in eine Eilzuständigkeit umgewandelt. Absatz 3 überträgt dem Polizeivollzugsdienst eine Reihe von Eingriffsbefugnissen in der Form einer Parallelzuständigkeit neben der Ortspolizeibehörde. Absatz 4 regelt ausdrücklich das Recht der Vollzugshilfe.

Dienst- und Fachaufsicht im Bereich des Polizeivollzugsdienstes werden in §§ 72 und 73 übersichtlicher geregelt, und in § 74 werden Weisungsrecht und Unterrichtsrecht der Ortspolizeibehörden und der zur Fachaufsicht zuständigen Stellen zusammengefasst. Bemerkenswert ist, dass nunmehr auch die Landespolizeidirektionen ausdrücklich zur Fachaufsicht über die nachgeordneten Dienststellen zuständig sind (§ 73 Abs. 1 Nr. 6). Die §§ 66 und 67 berücksichtigen, dass Vollzugsbeamte anderer Staaten in Baden-Württemberg und dass baden-württembergische Polizeibeamte außerhalb der Bundesrepublik Deutschland nach Maßgabe völkerrechtlicher Vereinbarungen tätig werden können. Die Kostenvorschriften der §§ 78 bis 81 PolG a. F. wurden in § 82 zusammengefasst. Dabei wurde § 81 Abs. 2 PolG a. F., der den Kostenersatz bei privaten Veranstaltungen vorsah, gestrichen. Aufgehoben wurde das Kapitel über die Organisation der Polizei in den Großstädten (§§ 69 bis 75 PolG a. F.), nachdem die §§ 67 und 68 PolG a. F. schon 1972 gestrichen worden waren (vgl. Rdnr. 24). Eine kommunale Polizei sieht das Gesetz damit nicht mehr vor. Die Vorschrift des § 73 PolG a. F. wurde im Wesentlichen übernommen in die neue Bestimmung des § 77, die dem Innenministerium unter bestimmten Voraussetzungen vollzugspolizeiliche Befugnisse überträgt. Aufgehoben wurden schließlich eine Reihe von alten Übergangsvorschriften (§§ 83 bis 89 und 92 bis 94 PolG a. F.).

Zu 21.

- 35** Durch das Zweite Rechtsbereinigungsgesetz v. 07.02.1994 (GBl. S. 73) wurde bei § 13 der Satz angefügt: „Bei der Ortspolizeibehörde ist der Bürgermeister zuständig“.

Zu 22.

Den Vorschriften über die Personenfeststellung wurde bei § 26 Absatz 1 eine neue Nummer 6 angefügt. Sie lässt Personenfeststellungen in „öffentlichen Einrichtungen des internationalen Verkehrs“ und auf „Durchgangstraßen“ zu, ohne dass eine konkrete Gefahr vorzuliegen braucht (sog. verdachtsunabhängige Kontrollen). **36**

Zu 23.

Geändert wurde § 23 über den Einsatz technischer Mittel zur Datenerhebung in oder aus Wohnungen. Abs. 2 wurde neu gefasst, Abs. 3 und 4 neu eingefügt, Abs. 5 geändert und Abs. 7 angefügt. § 37 erhielt einen neuen Abs. 5 und § 38 Abs. 2 einen neuen Satz 3. Die Novelle wurde erforderlichlich auf Grund der Änderung von Art. 13 GG durch Ges. v. 26.03.1998 (BGBl. I S. 610). **37**

Zu 24.

Im Vordergrund dieser Gesetzesänderung stand die Einführung der Videoüberwachung von Kriminalitätsbrennpunkten auf öffentlichen Straßen und Plätzen. Dazu hin wurden einige Behörden umbenannt. Aus der Bereitschaftspolizeidirektion wurde das Bereitschaftspolizeipräsidium, aus der Landes-Polizeischule die Akademie der Polizei und aus der Fachhochschule für Polizei die Fachhochschule Villingen-Schwenningen – Hochschule für Polizei. Zuletzt wurde in § 18 Abs. 2 ein Rahmen für Geldbußen bei Ordnungswidrigkeiten festgelegt. **38**

Zu 25.

Mit dem Verwaltungsstruktur-Reformgesetz vom 01.07.2004 wurde auch die Organisation der Polizei wesentlich verändert. So wurden die Landespolizeidirektionen (mit Ausnahme der LPD Stuttgart II) aufgelöst und in die jeweiligen Regierungspräsidien integriert. Aus der LPD Stuttgart II wurde das Polizeipräsidium Stuttgart. Zudem wurden die Wasserschutz- und die Autobahnpolizei als eigene Dienstzweige des Polizeivollzugsdienstes abgeschafft. Deren Aufgaben wurden dem Regierungspräsidium Karlsruhe bzw. den jeweiligen Polizeidirektionen und -präsidien übertragen. **39**

Zu 26.

Das Gesetz zur Weiterentwicklung des Verwaltungsstruktur-Reformgesetzes änderte u. a. das Landesverwaltungsgesetz. Das hatte für das Polizeigesetz zur Folge, dass in §§ 15 Abs. 1, 62 Abs. 5 Satz 1 und 82 Abs. 1 der Verweis auf § 14 LVerwG durch § 17 LVerwG ersetzt werden musste. **40**

Zu 27.

Mit dem Änderungsgesetz reagiert der Gesetzgeber zum Einen auf die Terrorakte vom 11.09.2001. Vor diesem Hintergrund entwickelt er das polizeiliche Instrumentarium weiter mit dem Ziel, extremistischer und terroristischer Gewalt wirksam begegnen zu können. Dazu gehört insbesondere die Schaffung einer Rechtsgrundlage für den Einsatz technischer Mittel zur **41**

Feststellung des Aufenthaltsortes oder der Bewegungen einer Person oder Sache (§ 22 Abs. 3), einer Rechtsgrundlage für den Einsatz automatisierter Kennzeichenlesesysteme (§ 22a), einer Rechtsgrundlage für die Erhebung von Verkehrsdaten der Telekommunikation und für den Einsatz des „MSI-Catchers“ (§ 23a), sowie um die Ermöglichung projektbezogener gemeinsamer Dateien von Polizei und Verfassungsschutz (§ 48a). Zum Anderen ergab sich Änderungsbedarf durch die Rechtsprechung des BVerfG, unter anderem zur Rasterfahndung (§ 40 Abs. 1) und Wohnraumüberwachung (§ 23), sowie der Verwaltungsgerichte, zum Beispiel zur Videoüberwachung (§ 21). Zuletzt wird der Wohnungsverweis, einschließlich der Möglichkeit eines Rückkehr- und Annäherungsverbots auf eine klare Rechtsgrundlage gestellt (§ 27a). Damit wird das Polizeigesetz in einem Umfang ergänzt und geändert, der vergleichbar ist mit den Ergänzungen und Änderungen, die durch das Änderungsgesetz vom 22.10.1991 erfolgt sind (s. Rdnr. 34).

Zu 28.

- 42 Art. 11 des Vierten Gesetzes zur Bereinigung des baden-württembergischen Landesrechts passt § 28 an die Terminologie und an die Rechtsbehelfe des neuen Gesetzes über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit (FamFG) vom 17.12.2008, BGBl. I 2008, 2586, zul. geändert durch Art. 14 Abs. 1 des Gesetzes vom 25.05.2009, BGBl. I 2009, 1102, an.

Zu 29.

- 43 Mit dem Ratsbeschluss Prüm, der Schwedischen Initiative und dem Rahmenbeschluss Datenschutz hat der Rat der Europäischen Union die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union wesentlich erweitert und intensiviert. In den drei Beschlüssen geht es insbesondere um die Übermittlung von personenbezogenen Daten (auch im online-Verfahren), die Zulässigkeit ihrer weiteren Verarbeitung sowie um spezielle datenschutzrechtliche Regelungen. Diese europäischen Regelungen in Landesrecht zu transformieren, steht im Mittelpunkt der Gesetzesänderung. Sie erfolgt in den §§ 43 a–c. Mit diesen Vorschriften wurde das Polizeigesetz nochmals um drei umfangreiche und differenzierte Regelungen ergänzt. Einen weiteren Schwerpunkt stellt die Anpassung von § 23 a an die neue Rechtsprechung des BVerfG dar (insbesondere Urf. v. 02.03.2010, BVerfGE 125, 260 ff.) und die Entscheidung, § 23 a unbefristet ins Polizeigesetz aufzunehmen. Von den weiteren Gesetzesänderungen seien hier erwähnt: Die Erweiterung des Kreises der absoluten Berufsheimnisträger (§ 9 a) und die praktikablere Ausgestaltung der richterlichen Entscheidung über den Gewahrsam (§ 28 Abs. 4).

Zu 30.

- 44 § 28 Absatz 5 regelte früher detailliert die Kostentragung für das gerichtliche Verfahren gemäß § 28 Abs. 3. Er ist mit Änderungsgesetz vom

04.12.2012 (GBl. S. 657) aufgehoben worden. Die Kostenerhebung durch die ordentlichen Gerichte stützt sich nun auf § 6 a des Landesjustizkostengesetzes.

Zu 31.

Nur wenige Jahre, nachdem der Polizeivollzugsdienst durch das Verwaltungsstruktur-Reformgesetz vom 1.7.2004 wesentlich verändert worden ist, musste er mit dem Polizeistrukturereformgesetz vom 23.07.2013 (GBl. S. 244) erneut einschneidende Veränderungen in der Organisation bewältigen. Die Regierungspräsidien verloren gänzlich ihre Zuständigkeit für den Polizeivollzugsdienst. Unmittelbar dem Innenministerium nachgeordnet wurden zwölf regionale Polizeipräsidien gebildet. In diesen gingen die bisherigen Polizeidirektionen und –präsidien auf. Nur das Polizeipräsidium Stuttgart blieb erhalten. Ferner gibt es nunmehr das Polizeipräsidium Einsatz als Nachfolgeeinrichtung des Bereitschaftspolizeipräsidiums und das Präsidium Technik, Logistik, Service der Polizei als Nachfolgeeinrichtung des Logistik-Zentrums der Polizei, jeweils aber mit ganz neuen Zuständigkeiten. Die Hochschule für Polizei Baden-Württemberg übernahm die Aus- und Fortbildungsaufgaben der Bereitschaftspolizei und der Akademie der Polizei. Die Akademie für Polizei wurde aufgelöst.

Zu 32.

Bereits mit Gesetz vom 20.11.2012 (GBl. S. 625) hat der Gesetzgeber teilweise die Anforderungen aus der Entscheidung des BVerfG vom 24.01.2012 (BVerfGE 130,151) im Hinblick auf Maßnahmen im Bereich der Telekommunikation umgesetzt. Die Änderungen des Polizeigesetzes vom 25.02.2014 ergänzen diese Umsetzung nun um spezielle Regelungen zur Erhebung von dynamischen Internetprotokoll-Adressen und von solchen Bestandsdaten, die durch Zugangssicherungs_codes gesichert sind. Diese Umsetzung konnte erst jetzt erfolgen, nachdem zuvor der Bundesgesetzgeber das Telekommunikationsgesetz entsprechend geändert hat. Zudem erfasst § 23 a neben den Bestands- und Verkehrsdaten nach dem Telekommunikationsgesetz nunmehr auch die Bestands- und Nutzungsdaten nach dem Telemediengesetz.

V. Weitere Entwicklung

Das baden-württembergische Polizeigesetz ist in 59 Jahren 31 mal geändert worden. Insbesondere die Änderungen durch Gesetz vom 22.10.1991 und durch Gesetz vom 18.11.2008 haben das materielle Polizeirecht stark verändert und wesentlich komplizierter gemacht. Die Vorschriften über die Erhebung und Verarbeitung von personenbezogenen Daten durch die Polizei haben einen Umfang erreicht, der früher für eine Norm des Polizeigesetzes

unvorstellbar war und die Polizeipraxis vor erhebliche Anwendungsprobleme stellt. Gleichwohl sind sie mit Rücksicht auf die Verfassung und die Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts an ein rechtsstaatliches Polizeirecht unausweichlich und eigentlich nur eine Reaktion des Rechts auf die immer weiter ausgreifenden Überwachungsmöglichkeiten der Polizei, auch mit Hilfe technischer Mittel. Diese Überwachung ist freilich kein Selbstzweck, sondern gerade in jüngerer Zeit dadurch bedingt, dass vor allem der islamistische Terrorismus unsere Gesellschaftsordnung bedroht. Insgesamt ist es dem Gesetzgeber bisher aber gelungen, mit dem Polizeigesetz die anspruchsvolle Gratwanderung zwischen den Bedürfnissen der Allgemeinheit an öffentlicher Sicherheit und denjenigen des Einzelnen an größtmöglicher persönlicher Freiheit erfolgreich zu bestehen. Indem der Gesetzgeber die Organisation des Polizeivollzugsdienstes innerhalb weniger Jahre (2004 und 2013) entscheidend verändert hat, hat er die Flexibilität dieser (Groß-)Organisation sicher bis an die Schmerzgrenze ausgedehnt. Sich in dieser neuen Struktur zurecht zu finden, wird die Dienststellen des Polizeivollzugs und ihre Bediensteten noch viele Jahre beschäftigen. Es bleibt zu hoffen, dass diese Beschäftigung mit sich selber nicht auf Kosten der eigentlichen polizeilichen Aufgabenerfüllung geht.

- 48 Es zeichnen sich neue Herausforderungen für die Polizei ab: So wird sich die Schere zwischen armen und reichen Bevölkerungsschichten in unserer Gesellschaft weiter öffnen und damit werden die sozialen Spannungen zunehmen. Die dem Staat zur Verfügung stehenden Finanzmittel werden weiter zurückgehen. Der Kompetenzzuwachs von Europa wird sich fortsetzen. Auf diese Veränderungen und weitere mehr muss der Gesetzgeber die Polizei im Hinblick auf ihre Organisation und ihre Eingriffsgrundlagen einstellen. Das führt dazu, dass das Polizeigesetz weiter fortentwickelt werden muss. Zudem sind im Polizeigesetz trotz der vielen Novellierungen immer noch einige „Altlasten“ offen: Wünschenswert wären z. B. Regelungen über den Verbringungsgefahr und über eine gerechte Lastenverteilung unter mehreren Störern. Das Recht der staatlichen Ersatzleistungen ist lückenhaft, und das Kostenrecht der Polizei unübersichtlich und zersplittert. Notwendig wäre auch eine gesetzliche Regelung darüber, welche Gefahrenabwehrbehörden als Polizeibehörden im Sinne dieses Gesetzes zu gelten haben.
- 49 Die zunehmende Globalisierung wirkt sich naturgemäß auch in der Kriminalität aus: Internationaler, insbesondere islamistischer Terrorismus, Wirtschaftskriminalität und illegale Einwanderung bedrohen die innere Sicherheit unseres Staates. Um diesen Kriminalitätserscheinungen wirksam zu begegnen, bedarf es zunehmender internationaler, insbesondere europäischer Zusammenarbeit. Diese wird Schritt für Schritt weiter vorangetrieben. Schon mit dem Regierungsabkommen vom 03.02.1977 über die **Zusammenarbeit der Polizeibehörden im deutsch-französischen Grenzbereich** und der

Ergänzung vom 12.10.1992 hatte eine Zusammenarbeit von Polizeidienststellen über die nationalen Grenzen hinweg begonnen.

Einen weiteren Schritt in dieser Richtung brachten das Schengener Übereinkommen über den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen vom 14.06.1985 – **Schengen I** (GMBL 1986, S. 790) und das Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 19.06.1990 – **Schengen II** (BGBL 1993 II, S. 1010, 1013; BGBL 1994 II, S. 631). Dieses enthält die sog. **Ausgleichsmaßnahmen**, nämlich die Einrichtung eines grenzübergreifenden automatisierten Fahndungssystems (SIS in Straßburg), die einheitliche Überwachung der Außengrenzen, Vereinbarungen zur bilateralen polizeilichen Zusammenarbeit im Grenzgebiet, Regelungen zur grenzüberschreitenden Observation und Nacheile sowie Erleichterungen der internationalen Rechtshilfe und Auslieferung.

Mit dem Ratsbeschluss Prüm, der Schwedischen Initiative und dem Rahmenbeschluss Datenschutz hat der Rat der Europäischen Union die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union wesentlich erweitert und intensiviert. Diese drei Regelungswerke, die in innerstaatliches Recht transformiert worden sind, stellen sicher noch nicht den Endpunkt der „Europäisierung“ des Polizeirechts dar.

Im **Maastrichter Vertrag** über die Europäische Union vom 07.02.1992 wurde der Aufbau eines unionsweiten Systems zum Austausch von Informationen im Rahmen eines Europäischen Polizeiamtes (**Europol**) beschlossen. Sein Sitz ist Den Haag. Als erste Stufe wurde zunächst auf Grund einer Ministervereinbarung vom 02.06.1993 die Europol-Drogenstelle (EDS) geschaffen. Durch die „Gemeinsamen Maßnahmen vom 10.03.1995 und vom 16.12.1996“ kamen weitere Deliktsfelder hinzu (EuropolG v. 16.12.1997, BGBL II, S. 2150; Europol-Auslegungsprotokoll G v. 17.12.1997, BGBL II, S. 2170; vgl. dazu auch das Europol-Immunitätenprotokoll v. 19.06.1997, G. v. 19.05.1998, BGBL II, S. 974).

Europol ist das europäische Polizeiamt. Es ist die polizeiliche Zentralstelle in Europa für den Informationsaustausch zwischen den Mitgliedsstaaten und für die Verbrechensanalyse und unterstützt damit die nationalen Polizeibehörden. Europol hat keine exekutiven Befugnisse.

50

1. Teil

Das Recht der Polizei

1. Abschnitt

Aufgaben der Polizei

§ 1

Allgemeines

(1) Die Polizei hat die Aufgabe, von dem Einzelnen und dem Gemeinwesen Gefahren abzuwehren, durch die die öffentliche Sicherheit oder Ordnung bedroht wird, und Störungen der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung zu beseitigen, soweit es im öffentlichen Interesse geboten ist. Sie hat insbesondere die verfassungsmäßige Ordnung zu schützen und die ungehinderte Ausübung der staatsbürgerlichen Rechte zu gewährleisten.

(2) Außerdem hat die Polizei die ihr durch andere Rechtsvorschriften übertragenen Aufgaben wahrzunehmen.

SCHRIFTTUM

Arzt, Gefahrenverdacht und Gefahrerforschungseingriff im allgemeinen Polizeirecht, Die Polizei 2003, 100, 129 • *Becker*, Das Gewaltmonopol des Staates und die Sicherheit des Bürgers, Der Ewige Landfriede, NJW 1995, 2077 • *Dörr*, Keine Versammlungsfreiheit für Neonazis?, VerwArch 2002, 485 • *Eckstein*, Polizeirechtliche Aspekte der Obdachlosigkeit, VBIBW 1994, 306 • *Erbel*, Der Streit um die „öffentliche Ordnung“ als polizeirechtliches Schutzgut, DVBl. 1972, 475 • *ders.*, Öffentliche Sicherheit und Ordnung, DVBl. 2001, 1714 • *Fechner*, öffentliche Ordnung – Renaissance eines Begriffs?, JuS 2003, 734 • *Gusy*, Polizeibefugnisse im Wandel, NWVBl. 2004, 1 • *Haurand/Vahle*, Öffentliche Sicherheit und Ordnung als polizeiliche Schutzgüter – ein Problemüberblick, Kriminalistik 2004, 429, 495 • *Holzschläger*, Die Unterbindung aggressiven Bettelns als Rechtsproblem, NVwZ 1994, 146 • *Huster*, Individuelle Menschenwürde oder öffentliche Ordnung?, NJW 2000, 3477 • *Kniessel*, Polizeiliche Gefahrenvorsorge im Spannungsfeld von Freiheit und Sicherheit, Die Polizei 1991, 185 • *Kohl*, Zulässigkeit ordnungsrechtlicher Maßnahmen gegen Obdachlose in den Städten, NVwZ 1991, 620 • *Krölls*, Die Privatisierung der inneren Sicherheit, GewArch 1997, 445 • *ders.*, Privatisierung der öffentlichen Sicherheit in Fußgängerzonen?, NVwZ 1999, 233 • *Kugelmann*, Der polizeiliche Gefahrenbegriff in Gefahr?, DÖV 2003, 781 • *Leisner*, Die polizeiliche Gefahr zwischen Eintrittswahrscheinlichkeit und Schadenshöhe, DÖV 2002, 326 • *Peilert*, Police Private Partnership, DVBl. 1999, 282 • *Petri*, Der Gefahrerforschungseingriff, DÖV 1996, 443 • *Poscher*, Der Gefahrenverdacht, NVwZ 2001, 141 • *Röhrig*, Die zeitliche Komponente der Begriffe „Gefahr“ und „Gefahrenabwehr“, DVBl. 2000, 1658 • *Ruder*, Die polizei- und ordnungsrechtliche Unterbringung von Obdachlosen, NVwZ 2012, 1283 • *Sadler*, Anscheinsgefahr in der Praxis des Vollzugsdienstes, Die Polizei 2007, 273 • *Schoch*, Die „Gefahr“ im Polizei- und Ordnungsrecht, Jura 2003, 472 • *ders.*, Grundlagen und System des all-

gemeinen Polizei- und Ordnungsrechts, Jura 2006, 664 • *ders.*, Die Schutzgüter der polizei- und ordnungsrechtlichen Generalklausel, Jura 2003, 177 • *Schuler-Harms*, Polizei- und Ordnungsrecht im Spiegel der neueren Literatur, DÖV 1997, 329 • *Schulte*, Gefahrenabwehr durch private Sicherheitskräfte im Lichte des staatlichen Gewaltmonopols, DVBl. 1995, 130 • *Tölle*, Polizei- und ordnungsbehördliche Maßnahmen bei rechtsextremistischen Versammlungen, NVwZ 2001, 153 • *Stober*, Police-Private-Partnership aus juristischer Sicht, DÖV 2000, 261 • *ders.*, Privatisierung öffentlicher Aufgaben, NJW 2008, 2301 • *Waechter*, Die Schutzgüter des Polizeirechts, NVwZ 1997, 729 • *Wapler*, Alles geklärt? Überlegungen zum polizeilichen Gefahrforschungseingriff, DVBl. 2012, 86 • *Weiß*, Der Gefahrforschungseingriff bei Altlasten – Versuch einer Neubestimmung, NVwZ 1997, 737.

INHALTSÜBERSICHT

	Rdnr.		Rdnr.
I. Allgemeines	1	4. Öffentliche Sicherheit	41
1. Gefahrvorsorge	5	a) Staat und seine Einrichtungen	42
2. Vorbeugende Bekämpfung von Straftaten	6	b) Rechtsgüter der Einzelnen	48
3. Weitere Aufgaben	7	c) gesamte (?) Rechtsordnung	59
II. Zu Absatz 1 Satz 1		5. Öffentliche Ordnung	64
1. Polizei(behörden)begriff	13	6. Öffentliches Interesse	79
2. Schutzpersonen	17	III. Zu Absatz 1 Satz 2	80
3. Gefahr / Störung	20	IV. Zu Absatz 2	83

ERLÄUTERUNGEN

I. Allgemeines

Die **Generalklausel** in Form von § 1 Abs. 1 Satz 1 wurde durch das Gesetz **1** zur Ablösung des Polizeistrafrechts v. 02.07.1974 (GBl. S. 210) eingeführt (vgl. dazu *Belz*, DÖV 1974, 766 und *BWVPr.* 1975, 101). Die bis dahin geltende Fassung lautete: „Die Polizei hat die Aufgabe, den einzelnen und das Gemeinwesen vor drohender Verletzung von Recht oder Ordnung zu schützen und rechts- oder ordnungswidrige Zustände zu beseitigen, soweit es im öffentlichen Interesse geboten ist.“ Diese Bestimmung entsprach § 30 Abs. 1 bad. PolStGB und – inhaltlich damit weitgehend übereinstimmend – der Rechtsprechung des württembergischen Verwaltungsgerichtshofs (vgl. *Reiff*, S. 23; *Schlez*, *BWVPr.* 1974, 122).

Die geltende Fassung „**öffentliche Sicherheit oder Ordnung**“ entspricht **2** dem Polizeirecht des Bundes und der anderen Bundesländer (vgl. § 1 ME; *Heise/Riegel*, Anm. 1 zu § 1). Sie geht zurück auf § 14 PrPVG v. 01.06.1931, welcher selbst den bis zum 01.10.1931 formal geltenden § 10 Teil II Titel 17 des Preußischen Allgemeinen Landrechts v. 01.06.1794 abgelöst hatte (vgl. *Klausener/Kerstiens/Kempner*, S. 1; *Götz*, § 2 Rdnrn. 6 ff.; *D/W/V/M*, S. 3 ff.;

Rott, 100 Jahre „Kreuzberg-Urteil“ des PrOVG, NVwZ 1982, 363). Als **bereichsspezifische Generalklausel** wird die Formel in Spezialgesetzen der Gefahrenabwehr aufgegriffen, z. B. in §§ 44 Abs. 2 und 45 Abs. 1 StVO, § 21 Abs. 2 WG, § 15 Abs. 1 VersG, § 29 Abs. 1 LuftVG, § 3 Abs. 1 LBO, aber inzwischen nicht mehr im WaStrG, TierSchG, LWaldG und LABfG.

- 3 Mit § 1 Abs. 1 Satz 1 kennzeichnet das Gesetz die Gefahrenabwehr als die **Aufgabe der Polizei** (vgl. auch §§ 2 Abs. 1 und 10 Abs. 1), wie sie in Baden-Württemberg den Polizeibehörden und dem Polizeivollzugsdienst (Polizei im institutionellen Sinn) übertragen ist. Darüber hinaus gehört die Gefahrenabwehr aber auch zum Aufgabenkreis zahlreicher Verwaltungsbehörden (vgl. Rdnr. 4 zu § 61). Daher bezeichnet man als **Polizei im materiellen Sinn** die mit Hoheitsbefugnissen verbundene **Funktion der öffentlichen Verwaltung**, Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung abzuwehren, bereits eingetretene Störungen zu beseitigen, unabhängig davon, ob sie von Polizei-, Ordnungs-, Sicherheits- oder anderen Verwaltungsbehörden wahrgenommen wird (vgl. *Zeitler/Trurnit*, Rdnr. 6; *Götz*, § 2 Rdnr. 13; *Schwabe*, DVBl. 1991, 257; *Stephan*, BWVPr. 1986, 145). Wegen § 1 Abs. 2 gibt es dann auch noch einen sog. formellen Polizeibegriff als Bezeichnung für die Summe aller Aufgaben der Polizei im institutionellen Sinn, vgl. Rdnr. 83 ff.
- 4 Zur Gefahrenabwehr gehört schon immer auch die Aufgabe der Polizei, Straftaten zu verhindern und die zur Gefahrenabwehr notwendigen Mittel bereitzuhalten. Der Gesetzgeber hat bisher davon abgesehen, die Aufgabenzuweisung ausdrücklich um die Begriffe der **vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten** und der **Gefahrenvorsorge** zu erweitern. Die damit bezeichneten Tätigkeiten im Vorfeld eines Tatverdachts (i. S. des Strafprozessrechts) bzw. einer konkreten Gefahr gerieten in den letzten Jahren in den Mittelpunkt des Interesses, weil einerseits die Entwicklung der Kriminalität und die Begehungsweisen (organisierte, internationale Kriminalität und Terrorismus) die Polizei zu neuartigen Maßnahmen nötigten, und weil andererseits die moderne Technik der Polizei Einsatzmittel zur Verfügung stellt, deren Anwendung im Vorfeld der Gefahrenabwehr bzw. der Verbrechensbekämpfung nur in bestimmten Grenzen als tragbar erscheint. Allerdings entfaltet die Polizei auf diesem Feld auch zahlreiche Tätigkeiten, denen *kein Eingriffscharakter* zukommt und die deshalb keiner Eingriffsbefugnis bedürfen, etwa die Beobachtung allgemein zugänglicher Quellen im Internet oder die allgemeine Warnung vor Jugendsekten (VGH BW, DÖV 1989, 169), weshalb die bisherige Aufgabenzuweisung wohl ausreicht, um die Zulässigkeit solcher Handlungen und die sachliche Zuständigkeit der Polizei zu begründen. In das Gebiet der **Vorfelddätigkeiten** fallen die beiden folgenden Handlungsformen:

1. Gefahrenvorsorge

a) Allgemeine Gefahrenvorsorge

5

z. B. Streifenfälligkeit, Verkehrsregelung, Anwesenheit bei Großveranstaltungen (Sportveranstaltungen, Messen, Konzerte, Kirchentage etc.), Verkehrserziehung in Schulen und Kindergärten, Unfallauswertung, Unfallstatistik, Hinweise, Warnungen etc.

b) Besondere Gefahrenvorsorge

z. B. Vorbereitung auf die Bewältigung größerer Schadensereignisse oder Gefahrenlagen (Chemieunfälle, Fußball-WM, Gefahrguttransporte); Vorbereitung auf erfahrungsgemäß häufig auftretende Gefahrenlagen (Namen und Anschriften von Abschleppunternehmen, Unfallkliniken, Sachverständigen), Personen- und Objektschutz, Alarmmeldeanlagen von Banken bei Polizeidienststellen; vgl. auch die Beispiele für vorbereitende Maßnahmen in § 2 LKatSG.

2. Vorbeugende Bekämpfung von Straftaten

a) Allgemeine Vorbeugungstätigkeiten

6

z. B. Vorbeugungsprogramme gegen Gewalt, kriminalpolizeiliche Beratungsstellen, Drogenaufklärung in Schulen und Jugendzentren, Warnung vor Jugendsekten, Schilder an Parkplätzen zur Warnung vor Autodiebstählen, polizeiliche Kriminalstatistik.

b) Besondere Vorbeugungstätigkeiten

z. B. Führung von Kriminalakten und Dateien über mutmaßliche künftige Straftäter (§ 38 PolG), Sammlung von Schuhsohlenabdrücken und Reifenprofilen; Erkundungen über Mitglieder einer Gruppe, die durch ausländerfeindliche Sprüche auffällt; offene Videoüberwachung eines Platzes (§ 21 PolG). Diese zunächst vorbeugenden Tätigkeiten dienen später im Falle eines konkreten Ermittlungsverfahrens zumindest auch einer effektiven Strafverfolgung im Einzelfall.

Soweit für solche Maßnahmen (wegen Grundrechtseingriffs) ein Gesetz erforderlich ist, ist jeweils zu prüfen, ob das Polizeigesetz der richtige Standort ist oder die Strafprozessordnung wegen der Kompetenz des Bundes zur Regelung des gerichtlichen Verfahrens (Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG). Der Bund hat dort allerdings (noch) keine abschließende Regelung hinsichtlich der Strafverfolgungsvorsorge getroffen, so dass polizeirechtliche Regelungen im Vorfeldbereich nicht von vornherein ausgeschlossen sind (BVerwG, Urt. v. 25.01.2012, Az.: 6 C 9/11, NVwZ 2012, 757). Vgl. dazu auch Rdnr. 20f. zu § 20; BVerfG, Urt. v. 27.07.2005, Az.: 1 BvR 668/04, NJW 2005, 2603; NJW 2001, 879; BVerwG, Urt. v. 23.11.2005, Az.: 6 C 2/05, NJW

2006, 1225; *Gusy*, Polizeibefugnisse im Wandel, NWVBl. 2004, 1; *Trurnit*, VBlBW 2011, 458; *Zeitler/Trurnit*, Rdnr. 552 ff.

3. Weitere Aufgaben

- 7 Weitere Aufgaben sind der Polizei durch andere Rechtsvorschriften übertragen (Absatz 2). Dazu gehört insbesondere der umfangreiche Bereich der **Erforschung von Straftaten** (§ 163 StPO) und Ordnungswidrigkeiten (§ 53 Abs. 1 OWiG), weshalb von einer **Doppelfunktion der Polizei** gesprochen wird (vgl. *Württemberg/Heckmann*, Rdnr. 189; *Götz*, § 18 Rdnr. 15; *D/W/V/M*, S. 138, 142). Der Polizeivollzugsdienst steht in dem Spannungsfeld, dass er häufig zugleich gefahrenabwehrend und strafverfolgend tätig wird, und dabei unterschiedliche Rechtsvorschriften anzuwenden hat, woraus sich Konsequenzen auch für den zulässigen Rechtsweg sowie für die Kosten ergeben.

Die Frage, ob die Polizei zur Gefahrenabwehr nach dem PolG oder als Ermittlungsbehörde auf dem Gebiet der Strafrechtspflege tätig geworden ist, unterliegt einer funktionellen Betrachtungsweise. Entscheidend sind das **Schweregewicht** des polizeilichen Handelns und der damit verbundene **Zweck** (*Zeitler/Trurnit*, Rdnr. 95). Falls die Polizei den Grund nicht selbst nennt, ist maßgebend, wie sich der konkrete Sachverhalt einem verständigen Bürger in der Lage des Betroffenen bei natürlicher Betrachtungsweise darstellt (VGH BW, Urt. v. 27.09.2004, Az.: 1 S 2206/03, VBlBW 2005, 63; BayObLG, NVwZ 1990, 194). Möglich ist aber auch, dass gleichzeitig Maßnahmen der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung getroffen werden, und dass sich eine Maßnahme auf mehrere Rechtsgrundlagen stützt (vgl. auch *Zeitler/Trurnit*, Rdnr. 97; *Württemberg/Heckmann*, Rdnr. 191), z. B. die erkennungsdienstliche Behandlung eines unerlaubt eingereisten Ausländers ohne Pass.

- 8 Von der **Aufgabenzuweisung** des § 1 zu unterscheiden sind die **Handlungsermächtigungen** (Eingriffsbefugnisse), zu denen die Generalermächtigung des § 3, die Spezialermächtigungen in den §§ 20 ff. und in den anderen Rechtsvorschriften i. S. des § 1 Abs. 2 gehören. Die Generalklausel, die die Polizei zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben durch die hierzu erforderlichen Maßnahmen ermächtigt, ergibt sich daher aus den §§ 1 und 3 (vgl. dazu §§ 1 und 8 ME im Gegensatz zu § 14 PrPVG). Wegen des Vorbehalts des Gesetzes (Art. 20 Abs. 3 GG) ermächtigen bloße Aufgabenzuweisungen nicht (mehr) zu Grundrechtseingriffen, jedenfalls nicht im Polizeirecht (*Württemberg/Heckmann*, Rdnr. 161 ff., *Knemeyer*, Rdnr. 141). Die Generalklausel ist *subsidiär* (nachrangig) gegenüber den Spezialermächtigungen, vgl. Rdnr. 7 zu § 3.

Die polizeirechtliche Generalklausel ist sowohl hinsichtlich der generellen 9
Aufgabenzuweisung als auch hinsichtlich der generellen Handlungsermächtigung **verfassungsrechtlich zulässig**. Wissenschaft und Rechtsprechung haben die Begriffe „Gefahr“, „Störung“ und „öffentliche Sicherheit“ hinreichend genau umschrieben, so dass die Generalklausel nach Inhalt, Zweck und Ausmaß der Ermächtigung bestimmt ist (*Württemberg/Heckmann*, Rdnr. 398; *Zeitler/Trurnit*, Rdnr. 148; vgl. auch BVerfGE 54, 143; BVerfGE 14, 245; VGH BW, VBlBW 1998, 428). Zweifel gibt es nur hinsichtlich des Begriffs der öffentlichen Ordnung (vgl. *Götz*, § 5 Rdnr. 10, und *Lisken/Denninger*, D Rdnr. 35 ff.). Auch diese sind aber im Wesentlichen ausgeräumt, s. u. Rdnr. 67.

Die Bestimmtheit der Generalklausel leidet eher unter der oft unreflektierten Verwendung der Begriffe „öffentliche Sicherheit oder Ordnung“ als einheitlicher Rechtsbegriff in zahlreichen Entscheidungen (vgl. *D/W/V/M*, S. 245 ff.), aus denen sich dann auch nicht ergibt, inwiefern die öffentliche Sicherheit *oder* die öffentliche Ordnung gefährdet oder gestört wird.

Das PolG enthält **zwingendes Recht** insofern, als Vereinbarungen zwischen 10
der Polizei und Privaten über eine Einschränkung oder Erweiterung von polizeilichen Aufgaben unzulässig sind. Dem steht die Zulässigkeit öffentlich-rechtlicher Verträge nach §§ 54 ff. LVwVfG nicht entgegen, wonach die Polizei, anstatt gegenüber dem Polizeipflichtigen einen Verwaltungsakt zu erlassen, mit ihm die Erfüllung polizeilicher Pflichten durch Vertrag regeln kann (vgl. Rdnr. 4 zu § 3). Unzulässig ist aber die **Übertragung polizeilicher Aufgaben und Befugnisse** auf Privatpersonen, auf private Organisationen oder öffentliche Einrichtungen durch *Verwaltungsorgane*. Das gilt sowohl für private Bewachungsunternehmen oder Sicherheitsdienste (vgl. § 34 a Abs. 5 GewO; *Schulte*, DVBl. 1995, 130; *Brauser-Jung/Lange*, GewArch 2003, 224; *Stober*, NJW 1997, 889; *Krölls*, NVwZ 1999, 233), als auch für die Verkehrsregelung durch die freiwillige Feuerwehr bei ländlichen Festen oder durch Bedienstete von Gaststätten (BayVGH, DÖV 1992, 671; *Scholz*, NJW 1997, 14; *Steegmann*, NJW 1997, 2157), sowie für die Überwachung von Parkverstößen oder Geschwindigkeitsmessungen durch private Firmen (BayObLG, NJW 1997, 3454; DÖV 1997, 601; OLG Frankfurt, NJW 1995, 2570; KG, NJW 1997, 2894). Denn die Übertragung hoheitlicher Aufgaben auf Private (Beleihung) steht unter dem institutionellen Gesetzesvorbehalt (BVerwG, VBlBW 1989, 371; VGH BW, VBlBW 1983, 80). Polizeiliche Befugnisse müssen also **durch Gesetz** übertragen werden, wie z. B. dem Luftfahrzeugführer durch § 12 LuftSiG und dem Förster durch § 67 LWaldG (vgl. auch Rdnr. 19 zu § 59). Das Betriebspersonal von Beförderungsunternehmen erhält durch § 14 BOKraft dagegen *keine* öffentlich-rechtlichen Befugnisse (BVerwG, DÖV 1984, 1025), auch nicht der bewaffnete Werkschutz in einem Kernkraftwerk durch das AtomG (BVerwG,

VBlBW 1989, 371). Möglich und heutzutage oft notwendig ist aber die *Zusammenarbeit* der Polizei mit Bürgern, privaten Sicherheitsdiensten und Sozialarbeitern etwa in Form von sog. „Public-Private-Partnerships“ ohne Aufgabe des staatlichen Gewaltmonopols (dazu vor allem *Stober*, DÖV 2000, 261; NJW 2008, 2301; InfrastrukturRecht 2011, 323).

- 11 Zahlreiche **Verwaltungsbehörden** nehmen neben planerischen, fürsorglichen und leistungsgewährenden Aufgaben auch solche auf dem Gebiet der **Gefahrenabwehr mit verwaltungsbehördlichen Mitteln** wahr. Dazu gehören z. B. die Baurechtsbehörden, die Wasserbehörden, die Forstbehörden, die Immissionsschutzbehörden, die Gewerbebehörden usw. (vgl. Rdnrn. 3 und 4 zu § 61). Ihre Handlungs- und Eingriffsbefugnisse ergeben sich aus den jeweils für sie besonders geltenden Normkomplexen, denen aber häufig allgemeine Vorschriften z. B. über den richtigen Adressaten behördlicher Eingriffsmaßnahmen fehlen. Insoweit gelten ergänzend die **allgemeinen Grundsätze des Gefahrenabwehrrechts** als Grundsätze des allgemeinen Verwaltungsrechts (vgl. VGH BW, BWVPr. 1990, 62; VGH München, NJW 1993, 81: „die herkömmlichen Grundsätze des Polizeirechts, wie sie unter der Geltung des Grundgesetzes vornehmlich auch im Polizei- und Ordnungsrecht der Länder gesetzlichen Niederschlag gefunden haben“; vgl. auch *D/W/V/M*, S. 52). Zu diesen gehören die Grundsätze des Mindesteingriffs, der Verhältnismäßigkeit, über den Störer, über die (ausnahmsweise) Inanspruchnahme des Nichtstörers und über die unmittelbare Ausführung ohne Anordnung gegenüber einem Störer, wie sie in §§ 5 bis 9 für das Polizeirecht normiert sind (vgl. dazu Rdnr. 1 zu § 6 und Rdnr. 11 zu § 61).
- 12 **Umstritten** ist nach wie vor, welche dieser Verwaltungsbehörden als *Polizeibehörden* anzusehen sind, und damit das PolG unmittelbar oder zusätzlich anwenden (dazu sogleich Rdnr. 13). Sicher ist jedenfalls, dass nicht alle Behörden mit Aufgaben der Gefahrenabwehr *Polizeibehörden* sind, und dass die Anwendung der speziellen Rechtsgrundlagen Vorrang hat vor der Anwendung des allgemeinen Polizeirechts. Das gilt auch für die Erhebung von Kosten und Gebühren, weshalb nur Polizeibehörden (und Polizeivollzugsdienst) eine Kostenerstattung gem. § 8 Abs. 2 PolG vom Bürger verlangen können, nicht etwa das Jugendamt, die Feuerwehr (dazu *Belz/Mußmann*, § 8 Rdnr. 16) oder sonstige Behörden.

II. Zu Absatz 1 Satz 1

1. Polizei(behörden)begriff

- 13 **Die Polizei** umfasst als Institution in Baden-Württemberg die Polizeibehörden und den Polizeivollzugsdienst (§ 59). Beide Zweige der Polizei werden

von dem Gesetz in weitem Umfang den gleichen Rechtsnormen unterstellt, um eine einheitliche und wirksame Wahrnehmung der polizeilichen Aufgaben sicherzustellen (vgl. Rdnr. 1 zu § 59). Allerdings enthalten die Novellen des PolG seit 1991 eine ganze Reihe von Vorschriften, die nur für den Polizeivollzugsdienst gelten. Bei diesem bereitet der Polizeibegriff keine Probleme, anders als bei den Behörden (oben Rdnr. 12). Bei denen muss eingegrenzt werden: Die Ministerien und die **allgemeinen Verwaltungsbehörden** des Landes (§ 6 LVG) sowie die **Gemeinden** haben bei der Bewahrung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung nur insoweit polizeiliche Befugnisse, als ihnen der Gesetzgeber das betreffende Aufgabengebiet **in ihrer Eigenschaft als Polizeibehörden** zur Erledigung zugewiesen hat (vgl. Rdnr. 2 zu § 62; *Zeitler/Trurnit*, Rdnr. 40; a.A. *Ruder/Schmitt*, Rdnr. 33). Eine andere Betrachtungsweise würde die polizeilichen Befugnisse über den Wortlaut des Polizeigesetzes hinaus auf einen kaum abzugrenzenden Bereich der gesamten Gefahrenabwehr ausdehnen, damit die Rechtssicherheit erheblich beeinträchtigen und gegen den Vorbehalt des Gesetzes verstoßen (vgl. *D/W/V/M*, S. 105).

Im Allgemeinen entscheidet der Gesetzgeber sehr genau darüber, ob und wie weit den Behörden, die für den Vollzug eines Gesetzes zuständig sind, **die Eingriffsbefugnisse des Polizeigesetzes** zur Verfügung stehen sollen (vgl. Rdnr. 8 zu § 61). So hat er den Vollzug des Meldegesetzes der Ortspolizeibehörde, den des Waffen- und Versammlungsgesetzes der Kreispolizeibehörde übertragen. Umgekehrt sind für das Fundrecht nicht mehr die Ortspolizeibehörden, sondern die Gemeinden als Selbstverwaltungsbehörden zuständig (§ 5 a ABGB); ebenso wie das Sperrzeitrecht nicht mehr den Kreis- und Ortspolizeibehörden obliegt, sondern den unteren Verwaltungsbehörden, Baurechtsbehörden und Gemeinden (§ 1 Abs. 1 GastVO). Für die Ausführung des Ladenöffnungsgesetzes differenziert der Gesetzgeber gar zwischen Gemeinden, Gewerbebehörden und weiteren Behörden (§ 14).

Unbestreitbar ist zwar, dass das Landratsamt oder das Bürgermeisteramt einer Großen Kreisstadt **organisatorisch** eine Behörde ist. **Funktional** freilich wird sie als Baurechtsbehörde, Gewerbebehörde oder als Kreispolizeibehörde usw. tätig. In welcher Funktion die genannten Organisationen Eingriffsbefugnisse des Polizeigesetzes haben, ist also davon abhängig, ob der „enge“ oder „weite“ Polizeibehördenbegriff vertreten wird, vgl. oben Rdnr. 12 f. sowie Rdnr. 2 zu § 61. Das **Landratsamt** hat jedenfalls nicht *generell* polizeiliche Befugnisse, weil es *auch* Kreispolizeibehörde ist. In Betracht kommt allenfalls, das Landratsamt immer dann als Polizeibehörde anzusehen, wenn es gefahrenabwehrend tätig ist (so *Württemberg/Heckmann*, Rdnr. 130 ff.; offen gelassen vom VGH BW, Urt. v. 14.09.2004, Az.: 10 S 1283/04, NJW 2005, 234). Diese „weite“ Auffassung hat allerdings den Nachteil der Unbestimmtheit, und ein praktischer Bedarf für solch weite

14

Auslegungen ist nicht ersichtlich, weil die Spezialgesetze zur Gefahrenabwehr genügend Eingriffsbefugnisse für die Behörden enthalten. So enthält das Straßenverkehrsrecht zwar keine Befugnis, verkehrsunsichere oder nicht versicherte Fahrzeuge zu beschlagnahmen. Wenn eine solche Beschlagnahme aber (ausnahmsweise) gem. § 33 PolG erforderlich ist, ist dafür ohnehin die Ortspolizeibehörde zuständig, nicht das Landratsamt (§ 66 Abs. 2 PolG). Und auch als Ausländerbehörde sollte dieses keine Maßnahmen auf das PolG stützen. In der nachfolgenden Darstellungen wird demgemäß der „enge“ Polizeibehördenbegriff vertreten (vgl. Rdnr. 2 zu § 61).

- 15 Zu den Aufgaben der **Kreispolizeibehörden** vgl. Rdnrn. 6 bis 8 zu § 62.
Zu den Aufgaben der **Ortspolizeibehörden** vgl. Rdnrn. 13 bis 15 zu § 62.
- 16 Im **Bundesrecht** bezeichnet der Begriff Polizei oder Polizeibehörde regelmäßig (nur) den Polizeivollzugsdienst i. S. des baden-württembergischen Landesrechts (vgl. *Götz*, § 3 Rdnr. 25; *Knemeyer*, Rdnr. 28 ff.; *Zeitler/Trurnit*, Rdnr. 34).

2. Schutzpersonen

- 17 Der **Schutz des Einzelnen** durch den Staat erübrigt private Selbsthilfe und dient damit dem Rechtsfrieden. Er gehörte schon nach § 14 PrPVG und § 10 II 17 ALR zu den Aufgaben der Polizei. Der Individualschutz, insbesondere der Nachbarschutz, gehört auch auf speziell geregelten Rechtsgebieten zu den Aufgaben des Staates, etwa im Gaststättenrecht und im Baurecht. Voraussetzung für ein staatliches Einschreiten ist allerdings immer, dass der Schutz privater Rechtsgüter **im öffentlichen Interesse** liegt (vgl. *D/W/V/M*, S. 228f.; *Götz*, § 4 Rdnr. 19f.). Das ist bei drohenden Straftaten stets der Fall, i. d. R. auch bei sonstigen Gefahren für das Leben und die Gesundheit, wenn es sich nicht um ausschließliche Selbstgefährdung handelt (s. u. Rdnr. 50, 79), ebenso bei erheblichen nächtlichen Ruhestörungen etwa durch bellende Hunde oder lärmende Feste. Wenn es aber um den Schutz eines *nur* privaten Rechts geht, ist das öffentliche Interesse gesondert zu prüfen, s. u. Rdnr. 79 (a. A. *Württemberg/Heckmann*, Rdnr. 426). Als „Einzelne“ sind nicht nur **natürliche Personen**, also Menschen, anzusehen, sondern auch **privatrechtliche Personenvereinigungen**, denen i. S. von § 11 Nr. 2 LVwVfG, § 61 Nr. 2 VwGO ein Recht zustehen kann. Die Rechtsgüter des Einzelnen, deren Schutz im öffentlichen Interesse liegt, sind **Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit** (vgl. *Götz*, § 4 Rdnr. 18f.; *Württemberg/Heckmann*, Rdnr. 400).
- 18 Zur Abgrenzung gegenüber § 2 Abs. 2 vgl. Rdnr. 13 zu § 2.

Der Begriff **Gemeinwesen** ist enger und konkreter als der der Allgemeinheit i. S. von § 14 PrPVG, womit schon jede Mehrheit von Personen gemeint war (vgl. *Klausener/Kerstiens/Kempner*, S. 113). Gemeinwesen i. S. von Absatz 1 ist die rechtlich geordnete Zusammenfassung der in einem bestimmten Gebiet lebenden Menschen, also die staatliche Gemeinschaft, die Gemeinde und andere juristische Personen des öffentlichen Rechts, so wie sie Schutzgüter im Rahmen des Begriffs der öffentlichen Sicherheit sind. Diese Einrichtungen sind mehr als die Summe von Individualinteressen und verdienen als Gemeinschaftsgüter staatlichen Schutz (vgl. *Kirchhof*, DÖV 1976, 449). Denn die Sicherung der Kollektivgüter ist Vorbedingung für die Gewährung und den Genuss aller sozialstaatlichen Errungenschaften und Leistungen sowie für die Verwirklichung der Grundrechte (vgl. *Martens*, DÖV 1982, 89, 90). § 1 Abs. 1 ME verzichtet zwar auf die Bezeichnung des Einzelnen und des Gemeinwesens, damit ist aber keine sachliche Abweichung verbunden, denn der Begriff der öffentlichen Sicherheit umfasst in seinem herkömmlichen weiten Verständnis neben dem Bestand des Staates und der Funktionsfähigkeit seiner Einrichtungen auch Leben, Gesundheit, Freiheit, Ehre und Vermögen des Einzelnen *und* den Schutz des Gemeinwesens (*Götz*, § 4 Rdnr. 5).

3. Gefahr / Störung

Eine **Gefahr** im materiell-polizeirechtlichen Sinn liegt vor, wenn eine Sachlage oder ein Verhalten bei ungehindertem Ablauf des objektiv zu erwartenden Geschehens mit Wahrscheinlichkeit ein polizeilich geschütztes Rechtsgut schädigen wird. Eine **Störung** liegt vor, wenn ein Schaden bereits eingetreten ist und fortwirkt. Gefahren werden durch präventive Maßnahmen abgewehrt, Störungen durch *repressive* Maßnahmen beseitigt, die Fortdauer der Störung also unterbunden (vgl. *Götz*, § 7 Rdnr. 14). Gebräuchlicher sind allerdings die Begriffe der **Prävention** für die gesamte Tätigkeit der Polizei nach dem Polizeigesetz (Gefahrenabwehr im weiteren Sinn) und der **Repression** für die Verfolgung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten (vgl. *Götz*, § 4 Rdnr. 10; *Württemberg/Heckmann*, Rdnr. 178).

Zu den unterschiedlichen Gefahrbegriffen und Gefahrenarten vgl. insbes. *Götz*, § 6 Rdnrn. 17 ff.; *Zeitler/Trurnit*, Rdnr. 197; *D/W/V/M*, S. 220 ff.; *Knemeyer*, Rdnr. 87 ff.; BVerfG, Beschl. v. 04.04.2006, Az.: 1 BvR 518/02, NJW 2006, 1939, 1946 f. (Rasterfahndung).

Eine **Gefahr** besteht also dann, wenn ein Schadenseintritt wahrscheinlich ist, oder „hinreichend“ wahrscheinlich ist (vgl. *Götz*, § 6 Rdnr. 7; *Zeitler/Trurnit*, Rdnr. 170), was aber in der Sache keinen Unterschied bedeutet. Ein bestimmtes **Maß an Wahrscheinlichkeit** oder gar Gewissheit ist nämlich

nicht erforderlich; vielmehr sind an das Maß an Wahrscheinlichkeit umso geringere Anforderungen zu stellen, je höherwertig das gefährdete Rechtsgut ist (vgl. VGH BW, NVwZ 1991, 493; VBIBW 1995, 24; *Würtenberger/Heckmann*, Rdnr. 417), und umso höhere Anforderungen, je geringer der drohende Schaden ist. Für die Annahme einer Lebensgefahr (in einer bestimmten Situation) wird also eine geringere Wahrscheinlichkeit verlangt als für die Annahme einer Gefahr für das Eigentum, ein bestimmter Prozentsatz kann aber in beiden Fällen nicht angegeben werden. Die bloße *Möglichkeit* eines Schadenseintritts genügt aber nicht.

Das Wahrscheinlichkeitsurteil ist eine **Prognoseentscheidung** (vgl. *Würtenberger/Heckmann*, Rdnr. 416; *Zeitler/Trurnit*, Rdnr. 172), die „ex ante“ zu treffen ist, also in dem zum betreffenden Zeitpunkt vorhandenen Kenntnisstand, weshalb der Polizei ein gewisser **Beurteilungsspielraum** oder Einschätzungsspielraum zugestanden werden muss (*D/W/V/M*, S. 263 ff.; vgl. auch VGH BW, VBIBW 1984, 20). Das Wahrscheinlichkeitsurteil ist nach der **Lebenserfahrung** (nach dem subjektiven Alltagswissen) zu treffen. Bei komplizierten Sachverhalten kann die Schadensprognose allerdings auch ein hohes Maß von naturwissenschaftlich-technischer **Sachkunde** voraussetzen, welche dann vor allem von *Polizeibehörden* vor der Prognoseentscheidung beizuziehen ist, wenn nicht sofort gehandelt werden muss (vgl. *Röhrig*, DVBl. 2000, 1658). Der Beurteilungsspielraum bezieht sich auf die *Sachlage*, nicht auf die Rechtslage; bei der rechtlichen Bewertung darf sich die Polizei nicht irren (VGH München, Urt. v. 08.03.2010, Az.: 10 B 09.1102, NJW 2011, 793, 796).

- 22 Eine **unmittelbar bevorstehende** Störung liegt vor, wenn der Eintritt eines Schadens in nächster Zeit und mit an Gewissheit grenzender Wahrscheinlichkeit zu erwarten ist (vgl. VGH BW, VBIBW 2001, 102; Beschl. v. 15.06.2005, Az.: 1 S 2718/04, NJW 2006, 635). Wie nahe genau und wie wahrscheinlich genau der Schadenseintritt sein muss, hängt auch hier im Einzelfall vom Ausmaß des drohenden Schadens ab, s. o. Rdnr. 21. Diese deutlich erhöhte Gefahrenstufe (z.B. in §§ 28, 33) ist praktisch gleichbedeutend mit dem im PolG BW weniger gebräuchlichen Begriff der **gegenwärtigen Gefahr** (§§ 53 Abs. 2; 54 Abs.2). Dabei hat die Einwirkung des schädigenden Ereignisses schon begonnen oder steht in allernächster Zeit mit einer an Sicherheit grenzenden Wahrscheinlichkeit bevor (BVerfG, Beschl. v. 04.04.2006, Az.: 1 BvR 518/02, NJW 2006, 1939; *Knemeyer*, Rdnr. 94; *Götz*; § 6 Rdnr. 25), etwa weil der Aggressor schon zum tödlichen Schlag ausholt. Eine gegenwärtige Gefahr für Leib und Leben i. S. von §§ 34 und 255 StGB liegt vor, wenn bei natürlicher Weiterentwicklung der Dinge der Eintritt eines Schadens sicher oder höchstwahrscheinlich ist, falls nicht alsbald Abwehrmaßnahmen ergriffen werden, oder wenn anders ausgedrückt, der ungewöhnliche Zustand nach menschlicher Erfahrung und natürlicher Wei-

terentwicklung der gegebenen Sachlage jederzeit in einen Schaden umschlagen kann (*Fischer*, StGB, Rdnr. 7 zu § 34).

Eine **erhebliche Gefahr** besteht dann, wenn ein bedeutsames Rechtsgut gefährdet ist, oder wenn sich die Erheblichkeit aus Umfang oder Intensität des zu erwartenden Schadens ergibt. Im gleichen Sinn ist der Begriff der **erheblichen Störung** (vgl. § 28) auszulegen. Erheblichkeit ist grundsätzlich anzunehmen, wenn die Verletzung eines **Vergehenstatbestandes** bevorsteht oder eingetreten ist. Durch die Pönalisierung bestimmter Handlungen hat der Gesetzgeber zum Ausdruck gebracht, dass er dieses Verhalten als eine erhebliche Störung des menschlichen Zusammenlebens betrachtet (vgl. *Ruder/Schmitt*, Rdnr. 218).

Gemeine Gefahr liegt vor, wenn Schaden für eine unbestimmte Vielzahl von Personen oder Sachen droht, und wenn die Entwicklung des Geschehens nicht zu übersehen ist oder vom Verursacher nicht mehr beeinflusst werden kann, z. B. bei Explosionen, Bränden, Überschwemmungen oder Erdbeben (*Belz/Mußmann*, § 31 Rdnr. 8).

Lebensgefahr besteht, wenn der Tod eines Menschen konkret zu befürchten ist, aber auch schon dann, wenn eine schwere lebensgefährliche Beeinträchtigung der menschlichen Gesundheit droht. Auch diese Begrifflichkeit stimmt mit der des StGB überein (vgl. *Knemeyer*, Rdnr. 94; *Fischer*, StGB, § 224 Rdnr. 12).

Eine **dringende Gefahr** setzt zumindest voraus, dass ernsthafter Schaden einem wichtigen Rechtsgut droht (BVerwGE 47, 31), wohl auch, dass der Schadenseintritt *alsbald* zu erwarten ist. Fraglich ist, ob auch die Wahrscheinlichkeit höher sein muss als bei der einfachen konkreten Gefahr; die überwiegende Meinung in der Literatur verlangt das nicht (vgl. *Belz/Mußmann*, Rdnr. 7 § 31; *Knemeyer*, Rdnr. 94; *Götz*, § 6 Rdnr. 27; *Zeitler/Trurnit*, Rdnr. 197).

Gefahr im Verzug, d. h. im Falle eines Zögerns, besteht dann, wenn zur Verhinderung eines Schadens sofort eingegriffen werden muss, weil ein Abwarten bis zum Eingreifen der an sich zuständigen Stelle, oder weil eine vorherige Anhörung, die notwendigen Maßnahmen zu sehr verzögern oder vereiteln würde. Hier geht es also um **Verfahrensfragen**, um das Verhältnis zur eigentlich zuständigen Stelle (insbes. Behörde oder Gericht), nicht um eine Steigerung der o. g. Gefahrenarten (vgl. *Württemberg/Heckmann*, Rdnr. 194, 201, 229, 233).

(Bloßer) **Gefahrenverdacht**:

Polizeiliche Maßnahmen werden häufig schon bei nur vorläufiger Tatsachenkenntnis erforderlich. Begründen Tatsachen die Annahme, dass eine Gefahr oder Störung vorliegen kann, ohne dass das mit hinreichender Sicherheit oder Wahrscheinlichkeit feststeht, so spricht man von einem Gefahrenverdacht. Die Ermittlungen, die daraufhin notwendig erscheinen,

nennt man Gefahrenforschung, und, falls damit ein Eingriff verbunden ist, **Gefahrenforschungseingriff** (vgl. *Götz*, § 6 Rdnr. 29; *Losch*, DVBl. 1994, 781; *Petri*, DÖV 1996, 443; *Weiß*, NVwZ 1997, 737; *Knemeyer*, Rdnr. 97; *Würtenberger/Heckmann*, Rdnr. 422; *Zeitler/Trurnit*, Rdnr. 968; BVerwGE 116, 347, 357). Als Gefahrenforschung bezeichnet man darüber hinaus auch Maßnahmen zur Ermittlung des Schadensumfangs, der Verursachung und des Verantwortlichen, nämlich des Handlungs- oder Zustandsstörers. Gefahrenverdacht und Gefahrenforschung sind keine Begriffe des PolG, so dass polizeirechtliche Eingriffsmaßnahmen nicht ohne weiteres darauf gestützt werden können (VGH BW, Urt. v. 28.07.2009, Az.: 1 S 2200/08, VBIBW 2010, 29; *Wapler*, DVBl. 2012, 86; a.A. OVG Lüneburg, Beschl. v. 19.06.2013, Az.: 11 LA 1/13, NVwZ 2013, 1498).

- 29 Besondere Bedeutung erhielten die mit einem Gefahrenverdacht verbundenen Rechtsfragen durch das Problem der Aufdeckung und Sanierung der sog. **Altlasten** in den letzten zwei Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts, und der damit verbundenen hohen Kosten (vgl. *Wolf*, VBIBW 1988, 208). Das schwierige Problem der Altlastensanierung in den neuen Bundesländern kam hinzu. Weil eine Lösung der damit verbundenen Rechtsfragen ohne die polizeirechtlichen Grundsätze über Gefahr, Verursachung und Störer nicht zu bewältigen war, wurde auch von einer *Renaissance des Polizeirechts* gesprochen, vgl. *Becker*, NVwZ 1987, 781; *Paetow*, NVwZ 1990, 510; *Breuer*, NVwZ 1987, 751; *Fluck*, VerwArch 79 [1988], 406; *Pohl*, NJW 1995, 1645; *Kügel*, NJW 1996, 2477; *Kothe*, VerwArch 88 (1997), 456. Mit dem **Bundes-Bodenschutzgesetz** vom 17.03.1998 hat der Gesetzgeber dann Regelungen getroffen, um die Funktionen des Bodens zu sichern oder wiederherzustellen, Gefahren abzuwehren, Verunreinigungen zu sanieren und Vorsorge zu treffen. Verpflichtet zur Gefahrenabwehr sind der Grundstückseigentümer und der Inhaber der tatsächlichen Gewalt (§ 4). Zur Sanierung verpflichtet sind der Verursacher einer schädlichen Bodenveränderung oder Altlast sowie dessen Gesamtrechtsnachfolger, der Grundstückseigentümer und der Inhaber der tatsächlichen Gewalt (*Trurnit*, VBIBW 2000, 261); außerdem wer für eine juristische Person einzustehen hat und wer das Eigentum aufgegeben hat (§ 4). Das Gesetz trifft Regelungen zur „**Gefahrenabschätzung**“ (§ 9) und unterscheidet dabei zwischen bloßen „Anhaltspunkten“ für eine Altlast und „konkreten Anhaltspunkten mit hinreichendem Verdacht“ für eine Altlast. Den ersten Fall kann man auch *Gefahrenverdacht* nennen; er erlaubt nur eigene Untersuchungen der Behörde, noch keine Anordnungen gegen „Verdachtsstörer“ (vgl. dazu *Schlabach/Heck*, VBIBW 2005, 214; *Vierhaus*, NJW 1998, 1262; *Kniep*, GewArch 1998, 409; *Kobes*, NVwZ 1998, 786; VGH BW, Urt. v. 18.12.2007, Az.: 10 S 2351/06, NVwZ-RR 2008, 605; BVerwG, Urt. v. 23.09.2004, Az.: 7 C 22/03, NVwZ 2004, 1505). Der näheren Ausführung des Bundes-Bodenschutzgesetz-

zes dient das Landes-Bodenschutz- und Altlastengesetz BW vom 14.12.2004.

Auch in anderen Bereichen sind die Polizei und die Gefahrenabwehrbehörden mitunter gehalten, in **bloßen Verdachtslagen** tätig zu werden. Der Polizeibeamte, der einen verdächtigen Geruch wahrnimmt, hat einen „Gefahrenverdacht“, und wenn er ins Haus eindringt, um festzustellen, ob etwa irgendwo Gas ausströmt, nimmt er einen „Gefahrenforschungseingriff“ vor. Im Fall einer anonymen Bombendrohung gegen eine Schule oder Diskothek wird auch bei geringer Wahrscheinlichkeit einer Explosion das Gebäude i.d.R. geräumt (vgl. *Götz*, § 6 Rdnr. 30). Meist handelt es sich aber um Fälle aus dem Umwelt- und Seuchenrecht, die inzwischen spezialgesetzlich geregelt sind (*Wapler*, DVBl. 2012, 86), vgl. Rdnr. 32. Dort findet man ein abgestuftes System von Maßnahmen, die zunächst der Feststellung einer Gefahr dienen, dann dem Ausmaß und der Verantwortlichkeit, schließlich der Abwehr der Gefahr oder Beseitigung der Störung (vgl. *Götz*, § 6 Rdnr. 30 ff.).

Ein Gefahrenverdacht im Sinn einer geringen Wahrscheinlichkeit ist aber **keine Anscheinsgefahr**, und eine Person, die mit geringer Wahrscheinlichkeit als Störer in Betracht kommt, ist **kein Anscheinstörer**, der als solcher „vorläufig“ in Anspruch zu nehmen wäre (vgl. dazu VGH BW, VBIBW 1990, 469; NVwZ 1991, 491; NVwZ 1991, 493; VGH Kassel, NVwZ 1993, 1011; *Knemeyer*, Rdnr. 96). Anscheinsgefahr ist eine wirkliche Gefahr i. S. des Gesetzes, es liegt eine hinreichende Wahrscheinlichkeit für den Schadenseintritt vor (Rdnr. 34), wobei aber auch hier wieder der Grad der verlangten Wahrscheinlichkeit vom Ausmaß des drohenden Schadens abhängt (Rdnr. 21).

Rechtsgrundlagen für sog. Gefahrenerforschungsmaßnahmen sind zunächst in den präventiven Spezialgesetzen zu suchen wie Bodenschutzgesetz, Infektionsschutzgesetz, Tierseuchengesetz, Wassergesetz (vgl. BVerwGE 116, 347; BVerwG, NVwZ 2000, 1179; *Götz*, § 6 Rdnr. 32 ff.; *Sadler*, Die Polizei 2007, 273). Nur wenn diese nicht greifen, kann fraglich sein, ob solche Maßnahmen auf die polizeirechtliche Generalklausel gestützt werden können. Unbedenklich sind Maßnahmen *ohne* Grundrechtseingriff gem. § 1 PolG, etwa bei eigenen Erkundungen der Behörde. Grundrechtseingriffe gem. §§ 1, 3 PolG sind aber kraft Gesetzes nur bei einer „echten“ Gefahr zulässig, also der (hinreichenden) Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintritts (vgl. *Knemeyer*, Rdnr. 96; *Sadler*, Die Polizei 2007, 273; VGH BW, Urt. v. 28.07.2009, Az.: 1 S 2200/08, VBIBW 2010, 29; *Würtenberger/Heckmann*, Rdnr. 422 ff.). Eine „sinngemäße“ Anwendung der polizeirechtlichen Generalklausel bei bloßem Gefahrenverdacht (*Götz*, § 6 Rdnr. 29) ist deshalb ebenso wenig möglich wie die Gleichsetzung von Gefahrenverdacht und Gefahr.

Einigkeit besteht darüber, dass § 24 LVwVfG (Untersuchungsgrundsatz) *keine* Eingriffsbefugnis gegenüber dem Bürger ist. Aus der Untersuchungsmaxime des § 24 LVwVfG folgt lediglich (als Gegensatz zur Verhandlungsmaxime), dass die Behörde für die Aufklärung des Sachverhalts selbst verantwortlich ist (vgl. auch HessVGH, DÖV 1992, 756; OVG Hamburg, NJW 1992, 524; VGH BW, VBIBW 2004, 100; *Schink*, DVBl. 1989, 1182). Nach § 24 Abs. 1 Satz 2 LVwVfG bestimmt sie selbst die Art der Ermittlungen, und nach § 26 LVwVfG bedient sie sich der Beweismittel, die sie nach pflichtgemäßem Ermessen für erforderlich hält.

- 33 Weil sowohl die Eingriffsermächtigungen als auch der Untersuchungsgrundsatz des § 24 LVwVfG **Ermessensvorschriften** sind, kann die Entscheidung darüber, ob die Behörde selbst Ermittlungshandlungen vornimmt oder einen Störer zur Durchführung solcher Maßnahmen auffordert, ebenfalls nur eine Ermessensentscheidung i. S. von Auswahlermessen sein. Die Anwendung der Ermessensmaßstäbe Erforderlichkeit und Eignung (§ 3), Mindesteingriff und Verhältnismäßigkeit (§ 5 Abs. 1 und 2) dürften zu sachgerechten Ergebnissen führen: Soweit es um die Prüfung geht, ob überhaupt eine Gefahr oder Störung vorliegt, steht die behördliche Amtsermittlung im Vordergrund (vgl. VGH Kassel, NVwZ 1993, 1009).
- 34 Kann oder muss die Polizei in einer bestimmten Situation bei objektiver Betrachtung davon ausgehen, dass eine Gefahr besteht, ohne dass dies in Wirklichkeit zutrifft, so spricht man von **Anscheinsgefahr**. Diese berechtigt die Polizei zu den als notwendig erscheinenden Maßnahmen und ist insofern als polizeiliche Gefahr zu qualifizieren (OVG Koblenz, Urt. v. 25.01.2005, Az.: 7 A 11726/04, NVwZ-RR 2005, 577; VGH BW, Urt. v. 07.12.2004, Az.: 1 S 2218/03, VBIBW 2005, 231; *D/W/V/M*, S. 225 ff.; *Württemberg/Heckmann*, Rdnr. 424). Das ist z. B. der Fall, wenn laute Hilferufe aus einer Wohnung in Wirklichkeit von einer Videocassette oder aus dem Radio stammen, wenn mit einer täuschend echt aussehenden Spielzeugpistole gedroht wird, oder bei bewussten oder irrtümlichen Fehlinformationen der Polizei. Für die *Zulässigkeit* der Maßnahmen muss die Polizei von der Gefahrensituation ausgehen, die sie bei der jetzt möglichen Beurteilung (vgl. Rdnr. 21) als gegeben ansieht. Zu lediglich vorläufigen Maßnahmen besteht in diesem Fall kein Anlass. Die getroffenen Maßnahmen sind rechtmäßig und bleiben es auch dann, wenn sich später herausstellt, dass keine Gefahr bestand (vgl. VGH BW, Urt. v. 22.01.2004, Az.: 1 S 2263/02, VBIBW 2004, 218; *Zeitler/Trurnit*, Rdnr. 176 ff.). Wenn dabei Kosten entstanden sind, kann die Polizei dafür den „Anscheinsstörer“ aber nur dann (ex post) in Anspruch nehmen, wenn er die „Anscheinsgefahr“ tatsächlich verursacht hat (OVG Münster, DÖV 1996, 1049; VGH BW, VBIBW 1990, 232, 469; LG Köln, NJW 1998, 317; *Württemberg/Heckmann*, Rdnr. 915). Ein in Anspruch genommener *Nichtstörer* ist nach § 55 zu entschädigen (vgl.

Rdnr. 11 zu § 55). Zum Anscheinsstörer bei der Zustandshaftung vgl. Rdnr. 11 zu § 7.

Anders ist es, wenn die Polizei subjektiv einen Schadenseintritt für wahrscheinlich hält, ohne dass diese Annahme auf hinreichende tatsächliche Anhaltspunkte gestützt werden kann, z. B. bei Fehlschlüssen aus Übermüdung, Ängstlichkeit, mangelnder Nachforschung, Erschrecken oder übertriebener Vorsicht. Hier spricht man von **Scheingefahr** oder **Putativgefahr**. Die getroffenen Maßnahmen sind, wenn sie in Rechte Dritter eingreifen, rechtswidrig (*Zeitler/Trurnit*, Rdnr. 181 mit Beispiel). 35

Keine Gefahr besteht auch in einer Situation, in der ein Schaden bei ungehindertem Ablauf nicht wahrscheinlich, sondern nur für den Fall möglich ist, dass weitere Umstände oder Verhaltensweisen hinzutreten (**potenzielle oder latente Gefahr**; vgl. *D/W/V/M*, S. 223 f.; *Wagner*, SächsVBl. 1996, 261; *Schoch*, JuS 1994, 932). Diese Begriffe sind heutzutage überflüssig, waren allenfalls bis zum Inkrafttreten der Spezialgesetze zur Gefahrenabwehr von Nutzen (*Götz*, § 9 Rdnr. 35). 36

Polizeiliche Eingriffsmaßnahmen sind meist nur zulässig, wenn eine **konkrete Gefahr** besteht, d. h. wenn in einem **Einzelfall** in einer bestimmten Sachlage der Eintritt eines Schadens wahrscheinlich ist (*Heckel*, NVwZ 2012, 88; *Württemberg/Heckmann*, Rdnr. 411; *D/W/V/M*, S. 410 ff.; *Götz*, § 6 Rdnr. 17). Das Erfordernis der *konkreten* Gefahr ist im Gesetz meist nicht ausdrücklich formuliert. *Andere* Erfordernisse können sich aber aus dem Wortlaut oder der richtigen Auslegung spezieller Befugnisnormen ergeben, z. B. bei § 21 Abs. 1–3, § 26 Abs. 1 Nr. 2–6, § 29 Abs. 1 Nr. 4 PolG. 37

Voraussetzung für den Erlass von allgemeinen Regelungen durch Polizeiverordnungen (§ 10) ist das Vorliegen einer **abstrakten Gefahr**. Dies ist der Fall, wenn ein bestimmtes Verhalten nach der Lebenserfahrung regelmäßig oder meistens zu Schäden für polizeiliche Schutzgüter führt (vgl. OVG Koblenz, Urt. v. 21.09.2006, Az.: 7 C 10539/06, DÖV 2007, 82; VGH BW, VBlBW 1992, 26: „wenn in typischen Fällen aus bestimmten Arten von Handlungen oder Zuständen mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung entstehen können“; *D/W/V/M*, S. 410 f.; 495 ff.; *Schenke*, § 11 Rdnr. 625; *Württemberg/Heckmann*, Rdnr. 714; *Schoch*, Jura 2005, 600, 604). Für den Grad der Wahrscheinlichkeit gilt dasselbe wie bei der konkreten Gefahr (oben Rdnr. 21). Bei § 26 Abs. 1 Nr. 2 liegt die abstrakte Gefahr darin, dass an diesem Ort *erfahrungsgemäß* Straftaten begangen werden. 38

Eine Gefahr i. S. des Absatzes 1 besteht nur dann, wenn für ein polizeilich geschütztes Rechtsgut ein **Schaden** zu erwarten ist, d. h. eine unmittelbare, objektive Minderung eines tatsächlich vorhandenen Bestandes an Gütern oder Werten durch von außen kommende Einflüsse (*D/W/V/M*, S. 221 ff.; *Götz*, § 6 Rdnr. 5; *Württemberg/Heckmann*, Rdnr. 411). 39

40 Bloße **Belästigungen, Unbequemlichkeiten** oder **Geschmacklosigkeiten** gehören zu den Folgen des menschlichen Zusammenlebens, die der Einzelne hinnehmen muss (*Götz*, § 6 Rdnr. 5; *Württemberg/Heckmann*, Rdnr. 413). Die Abgrenzung kann im Einzelfall schwierig sein. Geräusche, die bei Tag nur lästig sind, können bei Nacht schädliche Störungen sein. Auch die örtliche oder zeitliche Häufung von Einflüssen, die im Einzelfall als unangenehm zu werten sind, können in ihrer Summe zur polizeiwidrigen Schädigung werden (*D/W/V/M*, S. 222; VGH BW, VBlBW 1996, 232; DÖV 2003, 127). Besonders schwierig sein kann die Abgrenzung zwischen bloßen Geschmacklosigkeiten und Verletzungen jener Grundregeln des öffentlichen Anstands, die zum Schutzgut der öffentlichen Ordnung gehören, s. u. Rdnr. 68 ff.

Für die Beurteilung der schädigenden Auswirkungen ist ein **möglichst objektiver Maßstab** anzulegen, der sich an durchschnittlichen Verhältnissen orientiert und die besonderen Bedingungen der Umgebung berücksichtigt. Weder der überempfindliche Hypochonder noch der besonders robuste Zeitgenosse können als Maßstab dienen.

4. Öffentliche Sicherheit

41 **Öffentliche Sicherheit** im Sinne der Gefahrenabwehraufgabe ist die Unverletzlichkeit der objektiven Rechtsordnung, der subjektiven Rechte und Rechtsgüter des Einzelnen sowie der Einrichtungen und Veranstaltungen des Staates und der sonstigen Träger der Hoheitsgewalt (*Götz*, § 4 Rdnr. 3). Diese Auslegung des Begriffs öffentliche Sicherheit geht zurück auf die Begründung zu § 14 PrPVG (vgl. *Klausener/Kerstiens/Kempner*, S. 103 f.; *D/W/V/M*, S. 232) und ist allgemein anerkannt (vgl. nur *Knemeyer*, Rdnr. 100; *Württemberg/Heckmann*, Rdnr. 399).

42 a) Der **Bestand des Staates und seiner Einrichtungen** und deren ungestörte **Funktionsfähigkeit** ist von der Polizei nicht nur in dem Umfang zu schützen, in dem das politische Strafrecht (§§ 80 ff. StGB) bestimmte Handlungen mit Strafe bedroht. Die Polizei hat vielmehr die gesetzgebenden Körperschaften des Bundes und der Länder, Regierungen, Behörden, Gerichte, Universitäten (*Götz*, § 4 Rdnr. 40) in jeglicher Weise zu schützen und die Störung ihrer Aufgabenwahrnehmung zu verhindern. *Kritik* an deren Tätigkeit ist allerdings keine Störung der Aufgabenwahrnehmung, sondern Ausfluss der Meinungs- oder Pressefreiheit.

Einrichtungen, die nicht mehr zwingend vom Staat betrieben werden, wie z. B. die öffentliche Wasserversorgung, werden weiterhin als „kollektive Rechtsgüter“ geschützt (*Württemberg/Heckmann*, Rdnr. 403). Einrichtungen fremder Staaten wie Botschaften und Konsulate, für deren Funktions-

fähigkeit die Bundesrepublik Deutschland im Rahmen internationaler Verpflichtungen verantwortlich ist, werden ebenfalls geschützt (*Belz/Mußmann*, § 1 Rdnr. 14).

Geschützt ist zunächst der **räumlich-gegenständliche Bereich**, vor allem der Schutz vor äußeren Störungen mit physischen Mitteln wie Blockaden des Zugangs oder massiver Lärm (*Götz*, § 6 Rdnr. 40). Das ist Aufgabe der Polizei. 43

Im *Innern* verfügen die Behörden und andere öffentliche Einrichtungen über ein eigenes öffentlich-rechtliches **Hausrecht** und die Ordnungsgewalt und sind für deren Ausübung **selbst zuständig** (*D/W/V/M*, S. 34, 239: Als Annex ihrer Aufgabenverantwortung; *Götz*, § 4 Rdnr. 42f.), wie dies § 17 Abs. 10 LHG, § 41 Abs. 1 SchulG, § 9 LTGO, § 36 GemO ausdrücklich bestimmen. Aufgabe der Polizei ist insoweit entweder (selten) eine Eilmaßnahme gem. § 2 Abs. 1 (*D/W/V/M*, S. 239f.) oder, wie es die Regel ist, die *Durchsetzung* des Hausrechts auf Anforderung des Parlaments- oder Behördenvorstandes, der um Vollzugshilfe (§ 60 Abs. 4) oder um Amtshilfe (§§ 4 bis 8 LVwVfG) ersucht. Die **Rechtsnatur** des Hausrechts im Einzelnen ist umstritten (vgl. dazu *Schenke*, JZ 1996, 998; *Ebert*, KommunalPraxis BY 2004, 215; *Beaucamp*, JA 2003, 231; *Wilrich*, DÖV 2002, 152, 155; OVG Bremen, Urt. v. 31.10.2006, Az.: 1 D 41/06, NordÖR 2007, 177; OLG Hamburg, Urt. v. 21.06.2006, Az.: II – 123/05, NStZ-RR 2007, 233; OVG Münster, Beschl. v. 26.10.2005, Az.: 19 B 1473/05, NWVBl. 2006, 101; VGH BW, NVwZ 1994, 803: Studentenwerk). 44

Vom **Hausrecht des Gerichtspräsidenten** ist die Ordnungsgewalt des Gerichtsvorsitzenden in der Sitzung zu unterscheiden (§ 176 GVG, **Sitzungspolizei**), die während der Verhandlung dem Hausrecht vorgeht (BGHSt 24, 239; BGHSt 30, 350; OVG Schleswig, NJW 1994, 340; *Lehr*, NStZ 2001, 63).

In der Gemeinderatssitzung übt der **Bürgermeister** als Vorsitzender (§ 42 Abs. 1 GemO) das Hausrecht aus (§ 36 Abs. 1 GemO; dazu VG Sigmaringen, Urt. v. 13.07.2004, Az.: 9 K 1724/02, NVwZ-RR 2005, 428; *Rothe*, NVwZ 1992, 529). Im Bundestag, Bundesrat und im Landtag haben die jeweiligen **Präsidenten** Hausrecht und Polizeigewalt, vgl. nur Art. 40 Abs. 2 GG, § 7 BTGO, § 9 LTGO BW. 45

Der polizeiliche Schutz gilt darüber hinaus für **Veranstaltungen** und die **hoheitliche Tätigkeit** der staatlichen Organe auch außerhalb der Dienstgebäude. Dazu gehören nicht nur Staatsbesuche, militärische Übungen und Truppenvereidigungen, sondern auch der Transport militärischer Güter, sowie die Tätigkeit der Polizei selbst. Die Behinderung behördlicher Tätigkeiten durch Besetzungen, Blockaden oder Lärm ist somit eine Störung der öffentlichen Sicherheit, beispielsweise das behindernde Herumstehen Schaulustiger an einer Unfallstelle (*Zeitler/Trurnit*, Rdnr. 155), auch das 46

„Zuparken“ einer Geschwindigkeitsmessanlage (vgl. BGH, Beschl. v. 15.05.2013, Az.: 1 StR 469/12, NJW 2013, 2916)

Überwiegend wird auch noch die **Warnung anderer Verkehrsteilnehmer** vor einer polizeilichen Geschwindigkeitskontrolle (*Laub*, SVR 2006, 281, 284; *Götz*, § 4 Rdnr. 41; VG Saarland, Beschl. v. 17.02.2004, Az.: 6 F 6/04, DAR 2004, 668) als Gefahr für die öffentliche Sicherheit angesehen. Das ist aber heutzutage angesichts der verbreiteten Radiomeldungen über aktuelle Kontrollen zweifelhaft (vgl. *Belz/Mußmann*, § 1 Rdnr. 16; *Gusy*, Rdnr. 83; *Schenke*, Rdnr. 60), wenn nicht wirkliche Gefahren hinzukommen, wie etwa die konkrete Gefahr der Geschwindigkeitsüberschreitung beim Mitführen eines *Radarwarngeräts* im Kraftfahrzeug (VGH München, DAR 2008, 103; VGH BW, VBIBW 2003, 192). Inzwischen kein Thema mehr ist das Auspähen des Einsatzverhaltens der Polizei als angebliche Gefahr für die öffentliche Sicherheit (so aber OVG Münster, NJW 1980, 138). Das rechtsgrundlose weitere Verweilen eines Obdachlosen in der Wohnung wird aber sogar als *Störung* der öffentlichen Sicherheit angesehen, weil es öffentlich-rechtlicher Folgenbeseitigungspflicht der Gemeinde widerspreche (VGH BW, VBIBW 1990, 351).

- 47 Ist demgemäß die öffentliche Sicherheit bei hoheitlicher Tätigkeit der Polizei gefährdet oder gestört, können **Maßnahmen** nach dem PolG ergriffen werden, z. B. gem. §§ 1, 3, 27 a, 28, 33, 50 gegen den Störer. Handelt es sich um eine Störung strafprozessualer Ermittlungen, so richten sich die Maßnahmen vorrangig nach der StPO, insbes. § 164 StPO, der ein besonderes *Festnahmerecht* enthält gegenüber Personen, welche die amtliche Tätigkeit vorsätzlich stören. Dieses Festnahmerecht gilt auch für Ermittlungsrichter und Staatsanwaltschaft (vgl. *Meyer-Goßner*, Rdnr. 1 zu § 164).
- 48 b) Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit sind auch Rechte und **Rechtsgüter der Einzelnen** (vgl. dazu schon Rdnr. 17), nämlich Leben, Gesundheit, Freiheit, Ehre, Würde, Allgemeines Persönlichkeitsrecht, Eigentum und Besitz, Religions- und Versammlungsfreiheit (*D/W/V/M*, S. 235; *Götz*, § 4 Rdnr. 18). Die meisten sind auch durch das GG geschützt und deshalb (auch) im öffentlichen Interesse. Vielfach sind diese Rechte zusätzlich durch Strafgesetze, Ordnungswidrigkeitentatbestände oder verwaltungsrechtliche Spezialgesetze besonders geschützt, wobei dann allerdings die vorrangige Zuständigkeit der Verwaltungsbehörden (z. B. der Baurechtsbehörden oder Immissionsschutzbehörden) zu beachten ist. Auch die Rechtsposition eines Vereins aufgrund einer ihm erteilten Sondernutzungserlaubnis wurde schon als Schutzgut im Sinne der öffentlichen Sicherheit und Ordnung angesehen (OVG Koblenz, NVwZ 1987, 1099). Sogar die einem Grundstück zugeteilte Hausnummer wurde schon als Rechtsposition angesehen (VGH BW, BWVPr. 1976, 202), in die durch Umnummerierung eingegriffen wird. Richtig ist demgegenüber, dass die Hausnummerzutei-

lung eine ordnungsrechtliche Aufgabe im Interesse der Allgemeinheit ist, die dem Grundstückseigentümer keine begünstigende Rechtsposition verschafft (VGH München, NVwZ-RR 2002, 705). Sie steht im Ermessen der Gemeinde.

Rein private Rechte, insbesondere zivilrechtliche Rechtsansprüche, fallen bei weiter Auslegung ebenfalls unter den Begriff öffentliche Sicherheit. An deren Schutz durch die Polizei besteht aber dann kein öffentliches Interesse, wenn der Berechtigte durch Inanspruchnahme der ordentlichen Gerichtsbarkeit diese Rechte selbst durchsetzen kann (vgl. unten Rdnr. 79 und *Götz*, § 4 Rdnr. 20), insbesondere nach der ZPO. § 2 Abs. 2 PolG enthält insofern das Subsidiaritätsprinzip und die Ausnahme davon, wenn gerichtlicher Schutz nicht rechtzeitig zu erlangen ist. **49**

Am **Schutz des Lebens** besteht ein besonderes öffentliches Interesse. Der Staat und seine Organe sind sogar verfassungsrechtlich verpflichtet, menschliches Leben zu schützen (BVerfGE 88, 203). Das gilt vor allem gegen Bedrohungen durch andere Menschen. Aber auch die Verhinderung einer **Selbsttötung** gehört nach h.M. zu den polizeilichen Aufgaben (*Götz*, § 4 Rdnr. 32; *Zeitler/Trurnit*, Rdnr. 160). Denn das Recht auf Leben (Art. 2 Abs. 2 GG) gewährt kein Verfügungsrecht über das eigene Leben (*Jarass/Pieroth*, GG, Art. 2 Rdnr. 81). Allerdings wird seit einigen Jahren das Selbstbestimmungsrecht des Menschen (Art. 2 Abs. 1 GG) stärker gewichtet, und ein Verfügungsrecht über das eigene Leben aus *diesem* Grundrecht abgeleitet (vgl. *Murswiek*, in: *Sachs*, GG, Art. 2 Rdnr. 211; *Jarass/Pieroth*, GG, Art. 2 Rdnr. 8; *Deger*, NVwZ 2001, 1229). Auf Dauer kann also der ernsthaft Lebensmüde nicht daran gehindert werden, sich das Leben zu nehmen. Wenn die beabsichtigte Selbsttötung aber in der Öffentlichkeit stattfinden soll, muss die Polizei das Leben schützen, schon weil nicht sofort erkennbar ist, ob der Gefährdete wirklich eine voll zurechnungsfähige autonome Entscheidung getroffen hat (*Würtenberger/Heckmann*, Rdnr. 402; *Götz*, § 4 Rdnr. 32), und weil das Geschehen in die Öffentlichkeit ausstrahlt. Davon geht auch der Gesetzgeber aus z. B. in § 28 Abs. 1 Nr. 2 c PolG und in § 1 Abs. 4 Unterbringungsgesetz. **50**

Für die **Selbstgefährdung** gilt ähnliches, hier ist aber noch mehr polizeirechtliche Zurückhaltung geboten, oft greifen Spezialgesetze wie etwa im Straßenverkehr oder beim Arbeitsschutz (*Götz*, § 4 Rdnr. 28). Die öffentliche Sicherheit ist beispielsweise gefährdet, wenn Zuschauer bei Autorennen sich leichtsinnig Gefahren aussetzen, oder wenn – häufig jugendliche – Zuschauer sich in großer Zahl auf den Boden legen, damit ein Motorradartist zeigen kann, wie weit ein Fahrzeug unter Ausnutzung aller technischen Möglichkeiten durch die Luft rasen kann (vgl. auch VGH BW, VBIBW 1995, 24 zum sog. Bungee-Jumping). Das bedeutet nicht, dass etwa Rennfahrer, Artisten, Boxer oder Bergsteiger nicht selbst ein in Grenzen **kalkulierbares**

Risiko eingehen dürften. Ihnen wird im Rahmen der allgemeinen Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) das gewagte Unternehmen gestattet (*D/W/V/M*, S. 230f.; *Götz*, § 4 Rdnr. 28), etwa eine waghalsige Kletterei, auch übermäßiger Alkoholkonsum. Wenn aber mit der betreffenden Tätigkeit zugleich eine Gefahr für andere Personen verbunden ist (VGH BW, VBlBW 1998, 25 – Tauchverbot am Teufelstisch), greift die Schutzpflicht der Polizei, ist die öffentliche Sicherheit gefährdet.

51 Wann das menschliche **Leben beginnt**, ist noch nicht rechtlich verbindlich geklärt. Es beginnt nach h.M. nicht erst mit der Geburt, sondern entweder schon mit der Verschmelzung von Ei- und Samenzelle, oder mit der Einnistung der befruchteten Eizelle in die Gebärmutter (vgl. *Murswiek*, in: *Sachs*, GG, Art. 2 Rdnr. 143 ff.). Sicher ist jedenfalls, dass die *Schutzpflicht* des Staates schon vor der Geburt einsetzt (BVerfGE 39, 1; 88, 203). Das Ende des Lebens wird allgemein im Erlöschen der Hirnströme gesehen (vgl. nur BGH, Beschl. v. 01.06.2007, Az.: 2 StR 133/07, NStZ-RR 2007, 267).

52 Der **Schutz der Gesundheit** ist in zahlreichen Sondergesetzen geregelt (vgl. IfSG, TrinkwasserVO, BImSchG usw.) Diese gehen dem allgemeinen Polizeirecht vor. Trotzdem bleibt Anwendungsbereich für die polizeirechtliche Generalklausel beim Schutz der Gesundheit insbes. vor **Lärm** und vor gefährlichen Tieren.

Ständiges Hundegebell, das zu Schlafstörungen führt, ist gesundheitsschädlich und nicht nur lästig, andauerndes Hundegebell ist unzumutbar (vgl. OLG Brandenburg, Urt. v. 11.01.2007; Az.: 5 U 152/05; OLG Düsseldorf, NJW 1990, 3160). Gestützt auf die polizeirechtliche Generalklausel kann deshalb beispielsweise untersagt werden, auf einem Grundstück mehr als einen Hund zu halten (VGH München, Beschl. v. 13.09.1999, Az.: 24 ZS 99.2303), oder angeordnet werden, Hunde nachts in einem geschlossenen Gebäude zu halten (VGH BW, VBlBW 1996, 196).

Im Wohngebiet oder auch im Mischgebiet kann ein *Hundezwinger* wegen der von ihm voraussichtlich ausgehenden Lärmbelästigungen *baurechtlich* unzulässig sein (VGH BW, Beschl. v. 13.03.2003, Az.: 5 S 2771/02, NVwZ-RR 2003, 724; VGH München, Beschl. v. 16.03.2006, Az.: 25 CS 06.459; Beschl. v. 23.08.2010, Az.: 2 ZB 10.1618). Er ist dann baurechtlich zu untersagen. Auch der Tierschutz kann gegen diese Art der Hundehaltung sprechen. Maßnahmen sind dann auf das Tierschutzgesetz zu stützen (vgl. VG Stuttgart, Urt. v. 25.06.2007, Az.: 4 K 1973/07, RdL 2007, 306), welches ebenfalls dem Polizeigesetz vorgeht.

Aber auch **andere Tiere** können ruhestörenden Lärm verursachen (vgl. VGH BW, VBlBW 1996, 232: Kuhglocken; OVG Berlin, NJW 1983, 777: Tauben; OLG Düsseldorf, NVwZ 1984, 197: Singvögel; NStZ 1990, 242: Graupapagei; LG Hanau, NJW 1985, 500 und BGH, NJW 1993, 925: Frösche; VG